



# Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering

Uppdrag 5 i Boverkets regleringsbrev 2020



# Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering

Uppdrag 5 i Boverkets regleringsbrev  
2020

Titel: Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering  
Rapportnummer: 2020:29  
Utgivare: Boverket, december 2020  
Upplaga: 1  
Tryck: Boverket  
ISBN tryck: 978-91-7563-732-7  
ISBN pdf: 978-91-7563-733-4  
Diarienummer: 3.4.1 5868/2019

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: [www.boverket.se/publikationer](http://www.boverket.se/publikationer)  
E-post: [publikationsservice@boverket.se](mailto:publikationsservice@boverket.se)  
Telefon: 0455-35 30 00  
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.  
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

# Förord

Boverket har i sitt regleringsbrev för 2020 ett uppdrag att ta fram en förstudie som visar hur nationella anspråk hanteras i fysisk planering i ett urval länder i Norden och övriga Europa. Denna rapport utgör Boverkets redovisning av uppdraget. För- och nackdelar med de olika systemen redovisas översiktligt. I rapporten beskrivs också hur nationella värden och anspråk beaktats genom historien i det svenska systemet.

Parallellt med regeringsuppdraget genomförs även ett program inom miljömålsrådet som handlar om att ta fram förslag till ramverk för nationell planering. Denna förstudie är ett viktigt kunskapsunderlag också i detta gemensamma myndighetsarbete.

Till skillnad från många länder i Norden och Europa har det i Sverige inte bedrivits någon aktiv sektorsövergripande planering på nationell nivå de senaste årtiondena. En trend i Europa är en form av nationell styrning som utgår från incitament snarare än strikt reglering. Denna rapport lyfter exempel på detta.

Vi hoppas att rapporten kan ge inspiration och tankar till diskussioner kring hur en framtida nationell planering i Sverige kan utvecklas.

Ansvarig enhetschef för uppdraget har varit Robert Johannesson. Daniel André, Caroline Stigsdotter, Jon Resmark, Hanna Olin Petersson och Anette Johansson har deltagit i arbetet.

Karlskrona december 2020

Anders Sjelvgren

generaldirektör

# Innehåll

Sammanfattning .....	5
Inledning .....	9
Metod, avgränsning och läsanvisning .....	9
Nationell planering.....	13
Den nationella planeringens syfte .....	13
Nationella planinstrument.....	14
Historisk beskrivning av nationella värden och anspråk.....	17
Planeringens grunder .....	17
Planlagstiftningen växer fram.....	19
Riksintressen, kommunal översiktsplanering och samordnad miljölagstiftning .....	23
Brister i FRP och riksintressesystemet .....	25
Nationell målstyrning .....	27
Statlig sektorsplanering .....	29
EU och FN påverkar förutsättningarna för planering .....	32
Nationella intressen tolkas regionalt .....	34
Nordisk utblick.....	37
Planeringssystemen i Norden .....	37
Olika sätt att bedriva nationell planering .....	46
Europeisk utblick .....	53
Åtta europeiska exempel.....	53
Olika sätt att bedriva nationell planering .....	58
Avslutande resonemang.....	67
Källor.....	73

## Sammanfattning

Boverket har på uppdrag av regeringen genomfört en internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering. Planeringssystemen i tre nordiska länder samt i åtta andra länder i Europa har studerats utifrån syftet att beskriva det nationella inflytandet i den fysiska planeringen. I föreliggande rapport beskrivs den nationella planeringen i huvudsak med utgångspunkt i nationella styrdokument av betydelse för fysisk planering. Detta för att skapa en förståelse för vilken roll och funktion de har i planeringssystemet och vilket genomslag de får i efterföljande planeringsprocesser på olika nivåer.

I regeringens uppdrag till Boverket ingick även att göra en historisk beskrivning av hur nationella värden och anspråk i den fysiska miljön beaktats i Sverige. Fokus har här främst varit att lyfta erfarenheter från den fysiska riksplaneringen och framväxten av det svenska riksintressesystemet samt att ge några exempel på annan form av nationell styrning som har betydelse för den fysiska planeringen.

### **Erfarenheter från Sverige**

I Sverige saknas ett nationellt planinstrument liknande de strategiska styrdokument som återfinns i de flesta nordiska och europeiska länder. Det enda planinstrument på nationell nivå som utgör del av det formella planeringssystemet i Sverige är riksintressesystemet. Riksintressena har sitt ursprung från den fysiska riksplaneringen (FRP) som syftade till att kartlägga anspråk på mark, analysera konflikter mellan anspråken och dra upp riktlinjer för hushållningen med naturresurser. Utredningsarbetet inom FRP genomfördes i dialog mellan nationella, regionala och lokala myndigheter. FRP innebar en ambitiös process för att avväga intressen mellan planeringsnivåer och säkerställa att nationella intressen beaktades.

Dialogen mellan den centrala, regionala och lokala nivån som hade varit ett viktigt inslag i arbetet med den fysiska riksplaneringen upphörde till stora delar efter att riksdagens riktlinjer för FRP inordnades i lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m., NRL. De flesta av bestämmelserna i NRL har i princip oförändrade arbetats in i miljöbalken (1999:808), MB, och de speglar därför de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna vid 1970-talet. NRL upphävdes i och med införandet av MB.

Staten har istället använt sig av andra sätt för att uttrycka sin viljeinriktning. Att styra genom att formulera mål som ska beaktas av olika aktörer

och verksamheter är en metod. Andra exempel på styrmedel är användningen av olika finansieringsinstrument och av sektorsplanering. Störst påverkan för markanvändningen har den form av kontinuerlig nationell planering som är kopplad till transportinfrastrukturen. På senare år har även havsplaneringen inneburit en ny modell för att avväga intressen till havs.

I Sverige saknas emellertid en bredare kunskap och erfarenhet av den typ av nationell sektorsövergripande planering som kan beskrivas som proaktiv och som utmärker den planering som många av de länder som ingått i denna förstudie bedriver. I dessa länder handlar styrningen mer om att mobilisera intressen genom offentliga initiativ med utgångspunkt i övergripande strukturer och samband.

### **De nordiska länderna**

Kännetecknande för de nordiska länderna är att kommunerna primärt ansvarar för den fysiska planeringen. Det finns flera likheter men även skillnader mellan länderna när det gäller den nationella nivåns inflytande över markanvändningen i det formella planeringssystemet. En viktig del av de nordiska planeringssystemen är att det sker en översättning av nationella mål och anspråk till den regionala och lokala kontexten. Nationella mål och intressen tar sig således stegvis ned till den kommunala nivån genom flera led och får rumsligt uttryck på vägen.

Samtliga tre länder använder sig av politiskt framtagna nationella styrdocument som tydliggör nationella mål och intressen. I Finland ska exempelvis riksomfattande mål för områdesanvändningen beaktas av och genomsyra alla statliga myndigheter så att målen främjas. I Norge och Finland har regionerna en viktig roll i att tolka och implementera nationella värden och anspråk. I Danmark avskaffades den regionala planeringsnivån i och med kommunreformen 2007.

Norge har fyra planinstrument, Danmark har tre medan Finland bara har ett. I Norge och Danmark kan staten direkt ingripa i den fysiska miljön genom att ta över hela eller delar av kommunernas planering. Staten kan även i båda dessa länder göra invändningar vilket i praktiken innebär att man lägger veto mot kommunala planer. Dessa typer av styrande planinstrument saknas i Finland.

### **Olika sätt att bedriva nationell planering i Europa**

Den nationella nivåns roll inom fysisk planering varierar mellan de åtta europeiska länder som ingått i denna studie men det finns även likheter. I de flesta länder har planeringen ett samordningsuppdrag, det vill säga



planeringen ska hjälpa till att avväga mellan olika intressen. För de nationella styrdokument som undersökts i denna studie rör detta främst avvägningen av intressen från olika nationella politikområden. Syftet är att skapa en tydligare och mer samstämmig bild av nationella mål och intressen till den regionala och kommunala planeringsnivån. Samordningen består i att kartlägga, samla in och ta i beaktande sakpolitikens olika perspektiv och ställningstaganden. Det finns olika angreppssätt för detta, inte minst beroende på hur systemet för beslutsfattande ser ut i de olika länderna.

Fysiska markanvändningsanspråk hanteras för det mesta inte i den nationella planeringen utan tas omhand i sakpolitiken eller på lägre planeringsnivåer. Den nationella planeringen är således mindre inriktad på fysisk markanvändning och mer på ”governance”, ”soft steering”, informations- och visionsarbete. Planeringen är med andra ord mer inriktad på stöttning än detaljerad styrning. I syftet att mobilisera aktörer och få till stånd ett förändringsarbete utifrån nationella intressen finns ett antal olika metoder eller ansatser. En gemensam faktor för samtliga dessa är samarbete mellan planeringsnivåerna som exempelvis kan organiseras i form av frivilliga partnerskap, projektsamverkan eller genom avtal, investeringsplaner och överenskommelser.

Det flesta planeringsinriktade nationella styrdokument fungerar således som ett ramverk som lyfter fram utvalda principer som planeringen på regional eller kommunal nivå kan använda sig av eller måste ta hänsyn till (beroende på dokumentets formella ställning). De flesta nationella styrdokument har tämligen liten ”makt” över strategier och planer på regional och kommunal nivå. De är därmed beroende av att andra aktörer tar dem i beaktning för att verkställa idéerna och uppnå de mål som fastläggs på nationell nivå.

I likhet med Norge och Finland har den regionala nivån i flera av de studerade länderna i Europa en viktig roll att översätta den nationella planeringen så att den lättare kan beaktas i efterföljande planering.

### **Reflektioner utifrån europeiska och nordiska utblickar**

Utifrån beskrivningen av de åtta europeiska och tre nordiska länderna kan flera reflektioner göras som kan ligga till grund för en diskussion kring hur vi i Sverige kan utveckla den nationella nivåns roll kopplat till den fysiska planeringen. En huvudfråga är behovet av nationell mobilisering och samordning av olika typer av investeringar, beslut och andra initiativ med rumslig påverkan. Utifrån de internationella utblickarna kan man dra slutsatsen att det är viktigt att tydligt definiera syftet med nationella

styrdokument. Det behöver göras i relation till andra planinstrument och dess karaktär, till planeringssystemet i stort och utifrån vilken roll den regionala nivån ska ha. Det är också viktigt att ta ställning till användningen av mjuk eller ”soft” planering som sker utanför det formella planeringssystemet men som kan ha relevans för den fysiska planeringen på regional och kommunal nivå.

Vem som är huvudman för planeringen och vilket mandat och ansvar den har i relation till andra sakområden, det vill säga vem som bevakar helhetsintresset, är en viktig fråga för hur slagkraftigt ett nationellt styrdokument kan bli. Även planeringsfrågornas samhällspolitiska relevans är avgörande för i vilken mån de kan väcka intresse och engagemang hos olika aktörer och politikområden.

Nationell planering som bygger på en övergripande vision för landet och omfattar en rad olika politikområden är oftast abstrakt, komplex och inte lätt att varken förhandla fram, förstå eller implementera. Detta förutsätter att planeringen sker tvärsektoriellt och att det finns tillgång till rätt kompetens, kunskap och resurser på alla nivåer.

Slutligen finns behov av att uppmärksamma den regionala nivåns roll. Många aktörer är involverade i de planeringsprocesser som undersökts i denna studie och många frågor som lyfts är kopplade till en allt större vardagsgeografi där de funktionella sambanden är viktigare än administrativa gränser. Den regionala nivån får med denna utveckling ökad betydelse för genomförandet av nationella mål och intressen.

## Inledning

Varje lands planeringssystem är beroende av sin kontext med nationella skillnader vad gäller socio-ekonomiska, politiska, juridiska och kulturella förhållningssätt. Systemen i sig eller frågorna de hanterar är inte någon statisk materia utan något som ständigt förändras i relation till nya utmaningar och förutsättningar. Frågor och makt flyttas mellan olika nivåer och aktörer. De internationella jämförelserna som denna rapport bygger på är därför i hög grad en färskvara.

Många av de nationella värden och anspråk som det svenska planeringssystemet definierar som viktiga har varit ganska konstanta över en längre tid. Diskussioner kring behov av att utveckla och förändra systemet har dock funnits med länge. När nu samhället återigen står inför stora förändringar aktualiseras frågan om det svenska planeringssystemet behöver återfå lite av sin forna dynamik. Detta i syfte att med större flexibilitet och proaktivitet fånga upp och möta nya och framtida utmaningar.

Följande återgivande av 1960-talets svenska riksdagsdebatt kan ses som en illustration på att de återkommande frågorna och utmaningarna kring planeringssystemet tycks vara ganska tidlösa, även om innehållet och omvärlden förändras:

En översiktlig genomgång av riksdagsdebatten som förekom 1964–1966 ger vid handen att tre huvudteman kan urskiljas:

- För det första gäller det frågan om maktfördelningen mellan olika beslutsinstanser - kommunala, regionala, statliga.
- För det andra identifieringen av och avvägningarna mellan olika intressen i planeringen.
- Ett tredje tema vi kan urskilja gäller den grundläggande synen på planeringens möjligheter och begränsningar. Debatten rör sig här längs en dimension som kan karaktäriseras som nutidens problem kontra framtidens möjligheter.

Gemensamt för de flesta av debattörerna är uppfattningen att samhället står inför omfattande förändringar. (Forsberg & Loftsson, 1989).

## Metod, avgränsning och läsanvisning

Enligt regeringsuppdraget ska Boverket beskriva nordiska och andra internationella länders system för beaktande av nationella värden och anspråk i fysisk planering. Som underlag för denna beskrivning har Boverket anlitat Nordregio för den nordiska utblicken och Spatial Foresight för den internationella studien. Som en del i uppdraget ingår också en historisk beskrivning av hur nationella värden och anspråk i den fysiska miljön beaktats i Sverige. Som underlag för denna beskrivning har Carl-

Johan Engström, professor emeritus vid KTH, tagit fram ett diskussionsunderlag kring hur nationella intressen i rumslig planering formats.

Den nordiska utblicken går mer på djupet utifrån hur planeringssystemen som helhet fungerar då våra nordiska grannländer har mer likheter med det svenska systemet än de studerade internationella exemplen. I Norden men också i övriga Europa sker revideringar och förnyelse av planlagstiftningar kontinuerligt och med jämna mellanrum. Den internationella studien där åtta länder studerats utgår därför från en översikt av nationella planer och styrdokument. Syftet är att studera och inspireras av hur dessa tas fram, konkretiseras och får genomslag på den regionala och lokala nivån.

Rapporten är upplagd med den historisk beskrivningen först. Därefter kommer den nordiska utblicken och slutligen den internationella utblicken som omfattar ytterligare åtta länder i Europa. Rapporten avslutas med ett resonemang kring olika aspekter i att bedriva nationell planering baserat på den nordiska och internationella utblicken.

### **Historisk beskrivning av nationella värden och anspråk**

Faktaunderlaget för den historiska beskrivningen bygger till stora delar på Carl-Johan Engströms underlagspromemoria *Riksintresse – en dinosaurie eller en nationell planeringsambition? - Ett diskussionsunderlag i es-säform kring förandet av nationella intressen i rumslig planering*. Underlaget har även kompletterats genom studier av förarbeten till äldre lagstiftning, bakgrundsmaterial från riksintresseutredningen, underlagsrapporter till ansvarsutredningen och muntliga källor från experter vid Boverket och andra nationella myndigheter.

### **Nordiska utblickar**

Den nordiska utblicken bygger på Nordregios underlagsrapport *Nationellt inflytande i den fysiska planeringen*. Studien har syftat till att svara på följande frågeställningar:

1. Vilka är de övergripande nationella styrdokument och planinstrumenten för fysisk planering i Finland, Norge och Danmark?
2. Vilket genomslag får den nationella styrningen i den kommunala planläggningen?

Studien har utgått från tidigare nordiska och europeiska studier av det nordiska planeringssystemet samt av dokumentstudier av gällande lagstiftning. Intervjuer har gjorts med en till två nyckelpersoner per land på nationell nivå. Utöver det har åtta kommuner intervjuats i de studerade

länderna. Detta har bidragit till en ökad förståelse för kommunernas syn på nationell styrning och för kommunernas behov av nationell stöttning.

En sammanställning av intervjuerna finns i Nordregios underlagsrapport. I föreliggande rapport återfinns utvalda delar av intervjuerna i syfte att exemplifiera kommunernas syn på de nationella planeringsinstrumenten.

### **Internationella utblickar**

I den internationella studien *Internationell översikt av nationella planer* som tagits fram av Spatial Foresight har åtta europeiska länder och deras nationella styrdokument av betydelse för fysisk planering studerats. Detta utifrån att förstå hur nationell planering kan fungera och vilken form och roll den kan ta. De länder som ingått i studien är: Irland, Nederländerna, Skottland, Österrike, Estland, Frankrike, Polen och Slovenien.

Länderna har valts ut för att sammantaget kunna ge en bred förståelse för hur nationell planering kan bedrivas. De visar på olika framtagandesätt och olika ambitioner och verktyg vad gäller avvägningar mellan olika nationella intressen och genomförande av nationella planer, strategier och visioner.

Spatial Foresights underlagsrapport bygger på material från ESPON som är ett europeiskt forskningsprogram kring regional utveckling och rumslig planering, en genomgång av planeringsdokument i de utvalda länderna samt intervjuer med olika nationella och internationella experter.

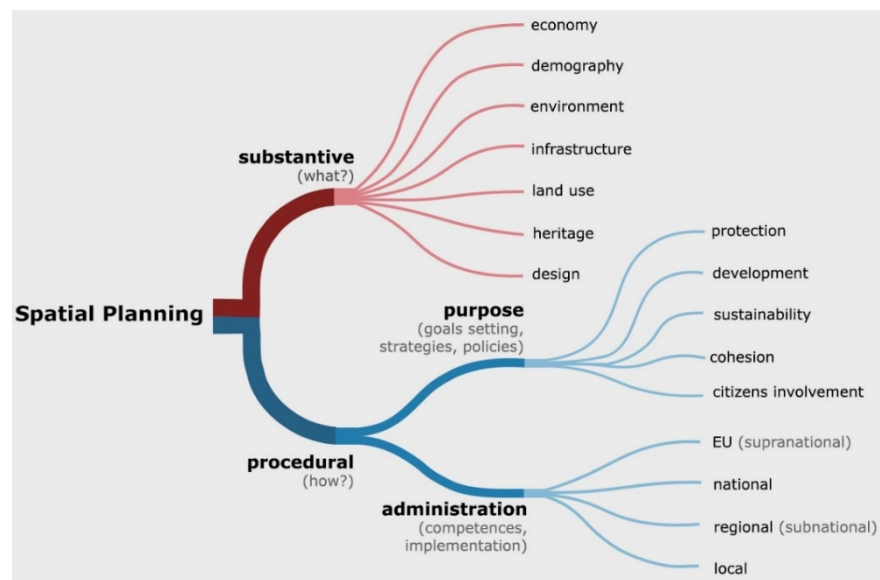


# Nationell planering

## Den nationella planeringens syfte

Den nationella planeringens syfte och omfattning uttrycks i lag, politik och praxis. I de flesta europeiska länder definierar lagen fysisk planering som en process för att organisera mark- och vattenanvändningen eller avväga mellan konkurrerande rumsliga intressen. Syftet är att nå en balans mellan utveckling och skydd av mark som är av allmänt intresse.

ESPON COMPASS (2018) visar på tre sätt att kategorisera planeringens syfte och omfattning.



Figur 1: Categories for the analysis of the scope of spatial planning in legal and professional terms. Källa: ESPON (2018)

I ESPON COMPASS gjordes en strukturerad jämförande analys av territoriell styrning och system för fysisk planering i alla 28 EU-medlemsstater samt de fyra ESPON-partnerstaterna (Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein). De flesta av länderna definierar fysisk planering (spatial planning) utifrån både innehåll och process. Processen består av två delar; syfte och administration.

I analysen lyfts följande fram kopplat till innehåll och process:

- Innehåll (substantive): De flesta länder nämner vilka sakfrågor som planeringen enligt lag ska hantera. Markanvändning är ett

återkommande tema. Andra sakfrågor som planeringen bör behandla och som lyfts i lag är befolkning eller demografi, miljö, ekonomi, kulturarv, infrastruktur och design/utformning.

- Syfte (purpose): De flesta europeiska länder uttrycker syftet med planeringen i lagstiftningen. Det vanligaste syftet är att styra utvecklingen och/eller att driva den i en hållbar riktning. Andra syften är att skydda mark och andra tillgångar och att involvera medborgarna i beslut som rör utvecklingen av den fysiska miljön.
- Administration: De flesta länder nämner vilka administrativa nivåer som har planeringskompetens. I samtliga länder är kompetens fördelad på såväl nationell, subnationell som lokal nivå.

## Nationella planinstrument

För att förstå vad nationell planering kan vara är det viktigt att förstå de nationella planinstrumentens karaktär. Det är också viktigt att förstå hur olika nationella initiativ, direkt och indirekt kan påverka mark- och vattenanvändningen. Ställningstaganden inom olika politikområden från nationell till kommunal nivå resulterar oftast i någon form av markanvändning och fysisk struktur. Detta talar för att så kallade mjuka planinstrument (eller 'soft planering'), icke-lagstadgade planinstrument som står utanför det formella planeringssystemet, kan ha stor effekt i planeringen. Denna typ av instrument ska därför inte underskattas som en del av helheten i den nationella styrningen över mark- och vattenanvändningen.

Nationella planinstrument kan delas in i fyra olika karaktärer enligt det europeiska forskningsprojektet ESPON COMPASS. I projektet utgick man från visionära till regulativa planinstrument med följande definition:

- Visionärt: anger principer och målsättningar för en önskvärd framtid.
- Strategiskt: anger en inriktning för att kunna koordinera olika aktörer och åtgärder utifrån ett långsiktigt perspektiv baserat på evidensbaserad kunskap.
- Ramverk: anger en referensram för all annan planering att förhålla sig till.
- Regulativt: utgör ett juridiskt bindande åtagande eller beslut rörande förändringar av markanvändningen.



Ett och samma planinstrument kan överlappa flera kategorier. Det är således inte helt givet var gränsen går mellan kategorierna. Till exempel behöver regulativa planinstrument inte nödvändigtvis vara juridiskt bindande men kan utgöra grund för invändningar och veton. Detta skiljer sig mot en juridiskt bindande plan som innehåller olika planbestämmelser som ska följas. Några nationella planinstrument tar formen av ramverk som all fysisk planering måste förhålla sig till. Ramverk är den vanligaste karaktären i de planinstrument som studerades i ESPON COMPASS.



## Historisk beskrivning av nationella värden och anspråk

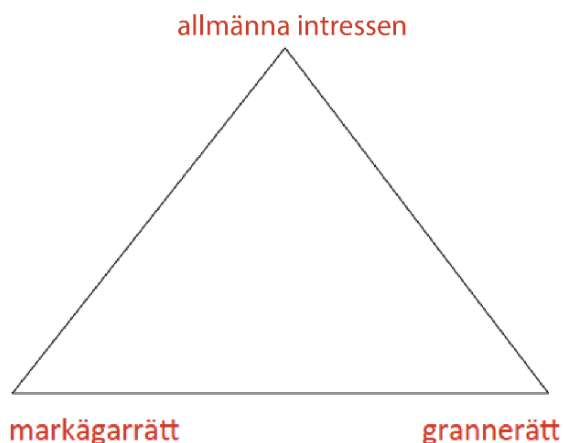
I detta avsnitt ges en övergripande historisk beskrivning av hur nationella värden och anspråk i den fysiska miljön beaktats i Sverige. Beskrivningen börjar med en kort introduktion av några grundförutsättningar som ger en förståelse för viktiga utgångspunkter i planeringen. Därefter följer en historisk beskrivning av planlagstiftningens framväxt som fokuserar på den fysiska riksplaneringen under 1960- och 1970-talet. Sedan ges en bild av utvecklingen från 1980-talet med riksintressen och kommunal översiktsplanering som landar i en samordnad miljölagstiftning i slutet av 1990-talet. Slutligen beskrivs perioden från 2000 fram till idag med nationell målstyrning, statlig sektorsplanering, internationella influenser och utvecklingen av regional planering. För en mer juridisk beskrivning av ämnet hänvisas till relevanta delar av Riksintresseutredningens betänkande (SOU 2015:99).

### Planeringens grunder

Planering är ett sätt att lösa konflikter mellan olika intressen. Alla länder har så långt man kan spåra bakåt haft mekanismer för att hantera konflikter mellan markägare och grannar. Landskapslagarna från medeltiden och jordabalken från 1734 är tidiga exempel i Sverige.

Markägare och grannar har rättigheter men även medborgare i allmänhet har intressen som påverkar hur andra markägare använder sin mark. Redan i 1874 års byggnadsstadga lyfts vikten av att ta hänsyn till allmänhetens intressen i form av brandsäkerhet och hälsa. Lagstiftningen reglerade också relationen mellan hushöjd och gatubredd för att tillförsäkra bottenvåningar viss solinstrålning. Med tiden betecknades olika hänsyn som allmänna intressen och kom till uttryck dels allmänt i lagtext: exempelvis natur- och kulturvärden, hushållning med energi och vatten, trafikförsörjning, dels genom avvägningar i planeringsprocessen. Antalet allmänna intressen har därefter genom åren blivit fler genom olika lagreformer.

Kampen om vilken tyngd markägare, grannar och det allmänna ska ha i förhållande till varandra är återkommande i lagreformarbetena och en nyckel till att förstå varför och hur planlagstiftningen utvecklats över tid. Vi kan beskriva relationen mellan olika intressenter som var sitt hörn i en triangel.



Figur 2. Aspekter som rör markanvändningsförändringar. Källa: Omarbetat från Carl-Johan Engström.

När enskilda intressen (markägarrätt och grannerätt) kolliderar kan grannen lyfta frågan rättsligt. Avgörandet kan gå hen emot. Men grannars rätt att överklaga är både en rätt till skydd av egendom och en maktfaktor. Att försena en markägares initiativ gör att hen kanske hellre anpassar sitt projekt än inväntar ett utslag i en offentlig instans – som vid ett överklagande kan dra ut på tiden. Grannerätten, som låg till grund för den ursprungliga överklaganderätten, har genom decennierna vidgats till att även inkludera olika intresse- och medborgargrupper.

### Kommunens tredubbla roller

Kommunen kan agera i flera olika roller: som fastighetsägare, som uttolkare av allmänna intressen och som beslutande myndighet i avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Kommunen har i sin myndighetsroll mandat att både tolka vad som är allmänna intressen och att avväga mellan allmänna och enskilda intressen. Detta dilemma uttrycks inte särskilt i lagen men har historiskt hanterats på olika sätt. När det gäller avvägningens rollen prövades beslut att anta en plan tidigare av staten som fastställde planerna. Formerna för denna överprövning har sedan 1947 ändrats vid ett antal tillfällen. Numera fastställs inte planerna av staten, men staten i form av länsstyrelsen samråder, granskar och kan överpröva och upphäva kommunala beslut att anta detaljplaner utifrån vissa i lagen angivna punkter. Rollen, att tala för och precisera allmänna intressena utöver de i lagtexten, balanseras i planeringsprocessen på två sätt, dels genom en dialog mellan stat och kommun i översiktsplanen, dels i samråden i detaljplanen där alltfler aktörer under 1990-talet fått en formell status.

### **Förskjutningar i maktperspektiv**

Planeringens makttriangel har under de senaste decennierna förändrats. Marknaden har fått en ökad makt genom att vara den som tar initiativ som markägare och exploatör. Sakägare har däremot fått ett minskat inflytande genom snävare krets berörda och färre steg för överklagande. Övergripande så finns en trend mot en minskad makt åt politiska bedömningar till förmån för myndigheter och domstolar. Detta gäller inte på den lokala nivån. Trenden att den politiska makten minskar leder till en förskjutning från ett i huvudsak politiskt avvägningsförfarande med öppningar mot förhandlingsuppställningar, mot ett i huvudsak rättsligt avgörande med en strävan mot förutbestämda regler och ett närapå digitalt avgörande – ja/nej.

### **Planlagstiftningen växer fram**

De gamla bondesamhällenas allmänningar utgör tidiga exempel på allmänhetens rätt till det gemensamma landskapet och dess resurser. Innan de olika skiftesreformerna förändrade bystrukturen, så sträckte sig i regel inte äganderätten så mycket längre än till husen och inägorna, därutöver kunde alla nyttja skogar, ängar och vatten för mat, bete och råvara till husbehov.

Historiskt har centralmakten framför allt intresserat sig för städernas framväxt i syfte att stärka exempelvis fortifikation, handel och inte minst skatteunderlag. I mitten av 1700-talet uttryckte överintendent Carl Hårleman att kronan behövde öka sitt inflytande över städernas utformning och uppbyggnad, men det kom att dröja till 1874 innan de lokala byggnadsordningarna släcktes ut och ersattes med en byggnadsstadga som gällde för hela riket.

Nästa förändring kom inte förrän 1931 då en ny byggnadsstadga (1931:364) och en ny stadsplanelag (1931:142) antogs. Det var dock fortfarande främst städerna som reglerades även om byggnadsplan och utomplanebestämmelser infördes som nya verktyg. Ett översiktligt planinstrument infördes också med stomplanen.

Utvecklingen under mellankrigstiden ställde krav på bättre boendeformer och mer luft och ljus i bebyggelsen. Födelsealen minskade drastiskt och bättre boendeformer och en ny socialpolitik skulle råda bot på detta. Folkhemsbygget startade.

Stadsplanelagen och byggnadsstadgan från 1931 ansågs snart otillräckliga för att åstadkomma en bättre urban miljö. Exploateringen av mark för tät bebyggelse var i princip fri och markens lämplighet, bland annat när det

gällde förutsättningarna att förse områden med samhällsservice, prövades inte. Detta ändrades 1 januari 1948 då en byggnadslag (1947:385) och en ny byggnadsstadga (1947:390) trädde i kraft. Dessa ersatte 1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga. Genom lagändringen skulle endast mark som hade prövats lämplig få användas för tät bebyggelse. Den nya lagstiftningen innebar en systemförändring där byggrätten tillföll markägaren först efter ett politiskt beslut med en reglerad process. Genom en lagreform 1959 skedde ändringar i 1947 års byggnadslag och en ny byggnadsstadga (1959:612) ersatte 1947 års byggnadsstadga.

### **Staten tar ett samlat grepp**

Under 1960-talet ökade produktiviteten. Sverige hade en mycket hög BNP-tillväxt och perioden brukar kallas för "rekordåren". Nya industriområden växte snabbt upp vid de större tätorternas infarter och kringfarter. Tillsammans med en tilltagande tjänsteproduktion, en stigande levnadsstandard och en stor trångboddhet ökade behovet av bostäder i större tätorter i så gott som hela landet. Med välfärdssamhället följde nya stora industriprojekt (kärnkraft, raffinaderier, stålverk) frikopplade från städer och bruksorter och en framväxande fritidshusbebyggelse i attraktiva kust- och fjällområden. I samband med detta föddes en bredare naturvårds- och miljörelse. Konkurrensen om markanvändningen mellan industri och friluftsliv ökade.

Det fanns ingen tradition för en planering som hanterade storskaliga landskapsförändringar eller produktionsanläggningar. Visserligen hade de största städerna gjort generalplaner som försökte överblicka en utveckling femton-tjugo år framåt i tiden och säkerställa strukturella förutsättningar. Men vid sidan av detta gjordes stadsplaner och byggnadsplaner också för anläggningar, t.ex. raffinaderier och stålverk, som kom att kräva både infrastruktur och olika typer av bebyggelse. Stora vattenkraftverk reglerades bara genom vattenlagen.

De riktigt stora projekten som kärnkraftsanläggningar hamnade på regeringens bord först som överklagade stads- eller byggnadsplaner. I attraktiva storstadsnära kustområden eller i fjällvärlden fanns ingen planering. Bebyggelse i glesbygd kunde uppföras utan reglering (glesbebyggelserätten), utom i områden med strandskydd.

Fysisk riksplanering (FRP) blev ett begrepp i maj 1966 när dåvarande kommunikationsministern Olof Palme talade inför föreningen för samhällsplanering. Tillkännagivandet brukar betecknas som startpunkten för arbetet med FRP. I en artikel som publicerades i *Arkitekten international*

1967 lyfte Olof Palme behovet av ett nytt nationellt perspektiv i den fysiska planeringen:

”The signs are that competition for land, is going to be keen. Competition leads to conflict of interests where land use is concerned. The parties involved in the conflict invariably have justifiable claims and good reasons. /.../ It is my conviction that the instruments of which we are at present in possession are inadequate to solve these conflicting interests in a sensible way and *in time*. Therefore, overall national planning of physical land use should be brought about. Intensive work to this end is currently undertaken at the Ministry of Communications.”

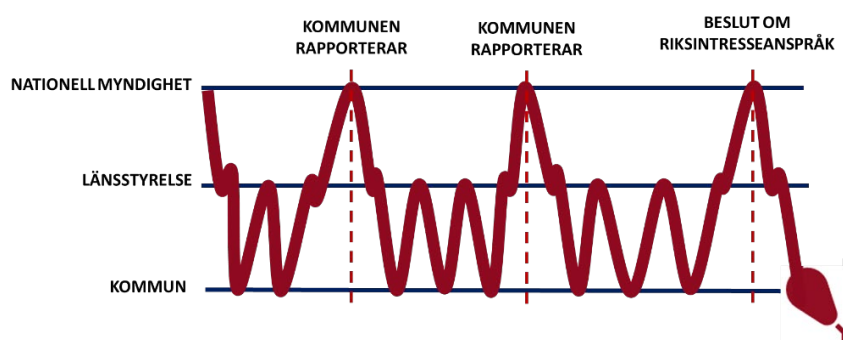
Olof Palme var dock inte först med att se behovet av riksplanering. Redan i samband med en reformering av byggnadslagstiftningen 1945 motionerade kommunisterna om en landsplanering och bondeförbundets Torsten Nilsson lade, 1953, en motion om landsomfattande regionplanering. Ett ökat samhälleligt inflytande över markanvändningen ansågs gynna en bättre ekonomisk ordning och ökad välfärd. Även riksdagens revisorer förespråkade därför en planering med hela landsdelar som utgångspunkt. Det var samhället som skulle ha kontroll över exploateringen av naturresurserna och lokaliseringar av diverse verksamheter, inte enskilda fastighetsägare.

Det stod vid den här tiden klart att om staten skulle kunna hävda sina intressen på ett rimligt sätt så måste de vara väl kända i förväg. Statens möjlighet att bevaka nationella intressen hade fram tills dess främst bestått i att fastställa kommunala planer, först i länsstyrelsen och därefter i regeringen. Detta innebar en reaktiv påverkan och uppfattades som ett allt trubbigare styrinstrument, särskilt när miljömedvetandet och samhällsutvecklingen samtidigt genomgick stora förändringar. FRP var starten på ett proaktivt arbete att både formulera intressen av nationell betydelse och hitta former där de skulle bli ett naturligt inslag i kommunernas långsiktiga planering, med andra ord inte en exklusiv kommunal fråga.

### **FRP och riksplaneormen – en planeringsprocess under 1970-talet**

Den proaktiva statliga planeringen kring nationella intressen initierades således i slutet av 1960-talet; den fysiska riksplaneringen (FRP). Syftet med FRP var att kartlägga anspråk på mark, analysera konflikter mellan anspråken och dra upp riktlinjer för hushållningen med naturresurser. Genom processen inom FRP skulle ”rätt” lägen identifieras och därmed förbereda för etableringen av framtida tunga produktionsanläggningar och tung infrastruktur av nationell betydelse. Samtidigt skulle viktiga natur- och kulturvärden skyddas från exploatering.

Utredningsarbetet inom den fysiska riksplaneringen genomfördes i dialog mellan nationella, regionala och lokala myndigheter. Arbetet var utformat som en rullande process med anvisningar och direktiv från central nivå och avrapporteringar och redovisningar från kommuner och länsstyrelser. Den här processen kom att kallas riksplaneormen. Genom inventeringar och underlag arbetades olika förslag fram som sedermera fastställdes genom politiska ställningstaganden. På så sätt kunde en fortlöpande kunskapsuppbyggnad ske och nya intressen tas om hand samtidigt som det tidigare framtagna materialet kunde revideras och ajourhållas.



Figur 3. Den så kallade "riksplaneormen". Källa: Boverket.

Utredningsarbetet kom att manifesteras i av riksdagen antagna nationella riktlinjer av två slag. Dels riktlinjer som avsåg planeringen för vissa verksamheter innefattande både bevarande- och exploateringsintressen. Dels geografiskt orienterade riktlinjer rörande främst kusterna, Gotland och Öland, fjällerna, huvudälvarnas dalgångar, de större insjöarna samt vissa ytterligare inlandsområden. Riktlinjerna var mycket översiktliga och avsågs bli närmare preciserade i det följande planeringsarbetet.

Instrumentet för dialogen stat-län-kommun blev en icke lagreglerad kommuntäckande plan, kommunöversikten, som Statens Planverk gav ut anvisningar för 1976. I detta kommunala dokument skulle kommunen ta ställning till om den ansåg att de anspråk som föreslogs från statens sida var rimliga. Kommunöversikten redovisade utgångspunkterna för framtida prövningar av planer och bygglov för olika delar av kommunen där tidigare glesbebyggelserätt rått. Kommunöversikten gjorde undantag för tätorter. Där fick traditionell stadsplanering fortgå. Vid skiljaktiga ståndpunkter kring avvägningar mellan nationella och lokala intressen hade länsstyrelsen i samrådsskedet uppdraget att hitta lösningar tillsammans med kommunen.



Även små kommuner utan tidigare planeringserfarenhet deltog aktivt genom att staten gav dem bidrag för att ta fram kommunöversikter. Det resulterade i ett stort och enhetligt material som kunde diskuteras och jämföras på planverket och i Regeringskansliet.

### **Fortsatt fysisk riksplanering**

I propositionen *Fortsatt fysisk riksplanering* (1980/81:183) beskrev dåvarande departementschefen George Danell den fysiska riksplaneringen som:

”en planeringsprocess genom vilken en systematisk samordning åstadkoms dels mellan olika nationella sektorsintressen, dels mellan staten och kommunerna om sådana mark- och vattenhushållningsfrågor som bedöms vara viktiga från rikssynpunkt och för vilka särskilda insatser behövs. Därmed är det också klart att det rör sig om en process i vilken det materiella innehållet med tiden förändras och där mark- och vattenanvändningsfrågor som bedöms viktiga från rikssynpunkt fortlöpande skall kunna behandlas.” (se a. prop. sid 7)

I propositionen lämnades förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med fysisk riksplanering (FRP), vilka innebar att arbetet så långt möjligt skulle inordnas i den fortlöpande planerings- och beslutsprocessen, främst i anslutning till kommunernas markanvändningsplanering. Den fysiska riksplaneringen skulle enligt propositionen liksom tidigare bedrivas i samarbete mellan staten och kommunerna, men utan krav på den typ av omfattande redovisningar från kommunerna som hade förekommit under program- och planeringsskedena i den fysiska riksplaneringen. Dialogen skulle initieras om de centrala myndigheterna meddelade ändrade eller nya riktlinjer för hushållningen med mark och vatten. Detta skulle ske inom ramen för kommunernas översiktliga planering. I dessa samråd skulle staten, genom länsstyrelsen, och kommunen exempelvis komma överens om lämpliga avgränsningar, om behovet av planläggning eller kompletterande utredningsinsatser. Kommunerna skulle också kunna föra fram önskemål om ändringar i riktlinjerna. Länsstyrelserna skulle fortsätta vara den förmedlande länken mellan kommunerna och den nationella nivån. Planeringsormen fick med andra ord en annan form i det fortsatta arbetet med FRP än under själva framtagandet.

### **Riksintressen, kommunal översiktsplanering och samordnad miljölagstiftning**

När väl tillämpningen av den fysiska riksplaneringen började växa fram uppstod flera konflikter. Konflikter fanns med kommunala bostads- och stadsutvecklingsintressen, liksom vid prövning av lov i fjällvärlden och kustområden. Dessa konflikter hanterades inom planlagstiftningens domäner, men många konflikter uppstod även vid tillämpning av speciallagar som väglag, vattenlag etc. Myndigheter och specialdomstolar tog inte

hänsyn till det arbete som tagits fram under FRP, eftersom det inte fanns något lagstöd för att detta arbete skulle beaktas vid tillämpningen inom respektive speciallag. En lagreglering sågs därför som nödvändig. Arbetet med den fysiska riksplaneringen hade bidragit till utvecklingen av den kommunala fysiska planeringen. Lagstiftningsarbetet drevs vidare med inriktning mot ett system med en obligatorisk, kommunomfattande översiktlig planering.

### **Införandet av hushållningsbestämmelserna i NRL**

Riksdagens riktlinjer för den fysiska riksplaneringen inordnades 1987 genom hushållningsbestämmelserna i NRL. En grundläggande tanke i NRL var att mark- och vattenområden skulle användas för det eller de ändamål för vilka områdena var mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Hushållningsbestämmelserna var avsedda att tillämpas vid planläggning och prövning av lov enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, samt i mål och ärenden enligt en rad olika sektorslagar. I NRL redovisades riksintressen som avsåg vissa särskilt viktiga värden och resurser som i ett nationellt perspektiv betraktades som så betydelsefulla att de skulle skyddas mot påtaglig skada. De av riksdagen tidigare antagna riktlinjerna för planering av olika bevarande- och exploateringsintressen formulerades i NRL som *de grundläggande hushållningsbestämmelserna*. Dessa innehöll föreskrifter om den avvägning som skulle göras mellan skilda intressen vid ianspråktagande av mark- och vattenområden. En rad olika myndigheter fick i uppgift att ta fram *anspråk på riksintressen* utifrån de olika sektorsintressen som angavs i lagen. De av riksdagen tidigare framtagna geografiskt orienterade riktlinjerna formulerades i *de särskilda hushållningsbestämmelserna* i NRL. Där angavs de olika geografiska områdena i landet som på grund av sina samlade natur- och kulturvärden i sin helhet av riksdagen bedömdes vara av riksintresse. Riksintressena tillsammans med hushållningsbestämmelserna kom senare att endast med mindre korrigeringar uppgå i Miljöbalkens (1998:808), MB, 3 och 4 kapitel.

### **Krav på redovisning av riksintressen i översiktsplanen genom 1987 års plan- och bygglag**

Både NRL och ÄPBL trädde i kraft 1987. En viktig målsättning vid införandet av ÄPBL var att decentralisera beslutsfattandet. Under 1900-talet försköts succesivt ansvaret för planeringen från staten till kommunerna och 1987 befastes det kommunala planmonopolet i ÄPBL. Kommunerna fick då också i uppgift att avväga allmänna intressen genom det nya planinstrumentet översiktsplan. En koppling mellan ÄPBL och NRL gjordes för att kommunerna i sin översiktsplanering skulle ta hänsyn till hushållningsbestämmelserna i NRL. Syftet var att ge kommunerna ett

tolkningsföretråde gentemot statliga myndigheter och domstolar. Översiktsplanen skulle i de delar där staten via länsstyrelsen och kommunen var överens, vara vägledande för efterföljande beslut. Olika myndigheter var skyldiga att ta hänsyn till översiktsplanen. Samtidigt togs länsstyrelsens fastställelseprövning av planer bort. Länsstyrelsen skulle dock ha möjlighet att i efterhand granska detaljplaner och områdesbestämmelser och upphäva dessa, men endast utifrån vissa i lagen angivna grunder, bland annat om riksintressen inte tillgodosågs. Översiktsplanen sågs som en förutsättning för att staten skulle kunna lämna över ansvaret för den fysiska planeringen till kommunerna. Samtidigt var översiktsplanen av grundläggande betydelse för genomförandet av den fysiska riksplaneringens intentioner.

### **Samordnad och starkare miljölagstiftning i MB**

I slutet av 1980-talet ansågs miljölagstiftningen ha blivit allt mer svåröverskådlig och en samordning sågs från statligt håll som en angelägen uppgift. Regeringen tillsatte i maj 1989 en parlamentarisk kommitté som skulle arbeta fram förslag till dels en samordning av miljölagstiftningen, dels en skärpning av lagstiftningen. Under stora delar av 1990-talet lämnade flera utredningar sina förslag angående helheten och delar av en ny miljölagstiftning. Regeringen beslutade i december 1997 om proposition om Miljöbalk (1997:98:45). I MB, som trädde i kraft 1999, sammansmältes bestämmelserna i centrala lagar såsom miljöskyddslagen, naturvårdslagen, naturresurslagen, vattenlagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen och hälsoskyddslagen. Målet med införandet av MB var att främja en hållbar utveckling. Människans rätt att förändra och bruka naturen knöts tydligare till ett förvaltningsansvar. Med införandet av MB överfördes bestämmelserna i NRL om hushållning med naturresurser, inklusive riksintressen, med endast smärre korrigeringar till balkens 3 och 4 kap. EU:s direktiv om miljö kvalitetsnormer infördes också i MB. Samtidigt som förslaget till miljöbalk överlämnades till riksdagen aviserade regeringen att den skulle ta fram förslag till nya nationella miljömål.

### **Brister i FRP och riksintressesystemet**

Den fysiska riksplaneringen var ett ambitiöst arbete, men väldigt resurskrävande. Det utsattes även för mycket kritik. Dels fanns en oro i en del kommuner, främst längs västkusten och i fjällvärlden, kring inskränkta möjligheter att utvecklas. De storslagna planerna på stålverk, oljeraffinaderier och djuphamnar i känsliga kustområden mötte också hårt motstånd, främst från framväxande ideella rörelser. Kritiken omfattade också processen som sådan där länsstyrelserna i varje enskilt län själva skulle föreslå vad som var nationellt viktigt. Processen i sig ansågs också

vara svår att förstå. Tanken var att de framtagna värdebeskrivningarna skulle uppfattas som *anspråk*, dvs ett utgångsbud i den fortsatta processen. *Intresset* uppstod först när påverkan från *andra anspråk* kom in i bilden och en avvägning och prioritering blev aktuell. Riksintresseanspråket hade då en starkare ställning än andra anspråk. Först då andra intressen påtagligt kunde skada de värden som anspråket konstituerades av blev riksintresset en realitet som gjorde att andra intressen fick stå tillbaka. Till detta kom att även en förändring *utanför* det område som omfattades av anspråket kunde utgöra påtaglig skada på intresset. Anspråken blev därför både svåra att förhålla sig till och svåra att tydligt avgränsa i den kommunala planeringen.

När NRL tillkom ansågs det inte möjligt att i lagen precisera hur utfallet borde vara vid prövning av olika oförenliga intressen. Hushållningsbestämmelserna utformades därför som allmänt hållna riktlinjer för sådana bedömningar. Den närmare innebörden av dessa riktlinjer utvecklades visserligen i lagens förarbeten, men uttrycktes inte på ett tydligt sätt i bestämmelserna. Denna konstruktion kvarstod när väl NRL integrerades i MB. Detta har lett till ett brett tolknings- och tillämpningsutrymme. Svårigheterna att förstå och tillämpa hushållningsbestämmelserna försvårades dessutom av att bestämmelserna fick karaktären av en ramlagstiftning som omfattar ett flertal lagar. Den valda utformningen gör det svårt att skaffa sig en överblick över det samlade lagkomplexet och hur det ska tillämpas.

Bestämmelsernas införande i NRL fick också konsekvenser för det praktiska arbetet med hushållningsfrågorna. Tanken var att den omfattande dialogen mellan stat och kommun som skett under FRP skulle fortgå i en decentraliserad och löpande form mellan stat (i form av länsstyrelsen) och kommun. Dialogen mellan den centrala, regionala och lokala nivån som hade varit ett viktigt inslag i arbetet med den fysiska riksplaneringen och som bidrog till en gemensam förståelse och tolkning av bestämmelsernas innehåll, upphörde dock till stora delar att existera. Den aktiva förvaltningen av riksintresseanspråken som tidigare existerade överläts genom NRL-lagstiftningen till ett antal statliga myndigheter. Varje myndighet utgick från de under 1970-talet framtagna underlagen och få av dem ansåg sig behöva aktualisera dessa. De flesta av NRL:s bestämmelser har inte ändrats sedan dess och speglar därför de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna vid den tiden. Det som ursprungligen var tänkt att fungera som en process i vilken det materiella innehållet med tiden förändrades och där mark- och vattenanvändningsfrågorna som bedömdes vara viktiga fortlöpande behandlades låstes fast i den tidens kontext.

Länsstyrelsen, som sektorövergripande myndighet, fick till uppgift att döma av om riksintresseanspråken kolliderade när kommunerna arbetade fram sina översiktsplaner. Denna uppgift hann dock länsstyrelserna sällan med. Detta på grund av att myndigheterna som tidigare haft stora resurser för att arbeta med FRP drabbades av neddragningar. Kommunerna har inte heller arbetat med översiktsplaneringen i en kontinuerlig process vilket var lagstiftarens avsikt när ÄPBL trädde i kraft 1987. Detta har inneburit att den överenskommelse som skulle ske mellan kommun och stat, via Länsstyrelsen, kring olika statliga intressen i översiktsplanen inte alltid kommit till stånd. De som en gång medverkat i den fysiska riksplaneringen började med åren också försvinna, både i kommuner och inom länsstyrelsen, och med dem försvann den kunskapsuppbyggnad kring olika frågor som skett.

Departementschefen George Danells målsättning att dynamiken kring allmänna intressen skulle fortgå i en kontinuerlig dialog mellan stat och kommun har således inte kommit till stånd. I stället kom de centrala myndigheternas anspråk på områden av riksintresse att med tiden mer eller mindre uppfattas som dekret att implementeras i den kommunala fysiska planeringen. Detta gäller även de geografiska områden som anges i 4 kapitlet MB. Av förarbetena till NRL<sup>1</sup> framgår att den närmare avgränsningen av områdena och innebörden av bestämmelserna skulle konkretiseras i en samrådsprocess mellan länsstyrelserna och kommunerna i samband med den kommunala fysiska planeringen. Detta genomfördes dock inte fullt ut. Många av dessa områden är ännu inte precist avgränsade och fler saknar aktuella värdebeskrivningar.

Dynamiken i dialogen mellan stat och kommun i riksintressesystemet hämmades än mer när naturresurslagen inordnades i miljöbalken. Riksintressenas inordnande i miljöbalken innebar att riksintresseanspråk omvandlades från förhandlingsbara avvägningar till juridiska beslut. Bakgrund och möjlighet att samexistera med andra intressen som planeringsprofessionen tidigare hanterat övergick mer och mer till bokstavstolkning av de till åren komna underlagen som riksintressena bygger på. Skillnaden i beslutslogik mellan avvägningar i planlagstiftningen och beslut utifrån preciserbara gränsvärden inom miljölagstiftningen tog man inte heller hänsyn till vid införlivandet i miljöbalken.

## Nationell målstyrning

Från statens sida har det under århundradena funnits olika sätt att ge uttryck för "statens vilja". Under 1900-talet och 2000-talet har de officiella

---

<sup>1</sup> (prop. 1985/86 sid 112)

ambitionerna uttryckts på andra sätt. År 1988 fattade riksdagen ett principbeslut om statlig mål- och resultatstyrning. Metoderna utvecklades efter hand, och med lagen (1996:1059) om statsbudgeten<sup>2</sup> infördes ett krav att regeringen årligen för riksdagen skulle redovisa de mål som åsytas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Statsbudgetens gamla huvudtitlar döptes om till utgiftsområden, och därutöver indelades de statliga engagemangen i 47 olika politikområden. Först skiljde man mellan övergripande mål och verksamhetsmål. Därefter introducerades begreppet effektmål. Från 2001 användes uttrycket politikområdesmål, och följande år etablerades hierarkin politikområden – verksamhetsområden – verksamhetsgrenar.

Idag uttrycks statens vilja genom en mängd olika offentliga beslut, men också genom talrika deklARATIONER från riksdag och regering om vad man vill uppnå eller som slagkraftiga visioner om en önskvärd framtid. Viktiga ramlagar inleds med högtidligt klingande portalparagrafer. Program och principer anges också i strategiskt orienterade riktlinjepropositioner. Sedan millennieskiftet har uttryckliga mål för olika politikområden respektive utgiftsområden också börjat anges i budgetpropositionerna och fastställas av riksdagen. Mål för de statliga myndigheterna skrivs in i instruktioner, regleringsbrev och andra styrdokument. Statliga myndigheter får därigenom i uppdrag att utarbeta olika program, strategier och vägledningar mm i syfte att konkretisera och implementera målen. Många mål som införts i Sverige har även sitt ursprung i olika FN-deklARATIONER och EU-beslut (läs mer om detta under rubriken EU och FN påverkar förutsättningarna för planering).

I plan- och bygglagen (2010:900), PBL, som trädde i kraft i maj 2011, finns en skrivning om att kommunerna i sin översiktsplan och regionerna i regionplanen ska ta hänsyn till de nationella och regionala mål, planer och program som har betydelse för en hållbar utveckling. Boverket bedömde 2011 att det då rörde sig om ett 100-tal mål som på olika vis kan kopplas till fysisk planering. Det var dock lite oklart vilken status flera av målen hade, då flera av dem härrör från regeringens budgetproposition eller från överstatliga institutioner som FN och EU. Bara ett fåtal var tydligt antagna av riksdagen och adresserade som nationella mål för den fysiska planeringen.

### **Utmaningar med målstyrning**

Problemet med att tillämpa målstyrning inom den fysiska samhällsplaneringen är att det är ett komplext system med många aktörer som inte alltid

---

<sup>2</sup> Lagen är upphävd och ersatt av budgetlagen (2011:203).

kan påverkas genom en hierarkisk styrning. Även möjligheterna till uppföljning som är en viktig beståndsdel i målstyrning försvåras av att planeringen sträcker sig över långa tidsintervall och omfattar flera osäkerhetsfaktorer som påverkar utfallet på vägen. Vissa mål är lättare att följa upp kvantitativt vilket leder till att dessa mål lättare får fokus gentemot andra viktiga mål som inte är lika mätbara. En annan aspekt som ofta framförs kring målsystem är vikten av att målsystemet måste vara tydligt. Inte heller detta krav kan sägas uppfyllas då målstyrningen grundar sig i en stor bredd av olika sektorsmål som i många fall inte skapats i första hand för att styra den fysiska planeringen. Inte heller har någon prioritering skett mellan målen utan alla kan tolkas som lika viktiga vilket försvårar att använda målen som stöd vid avvägningar mellan olika intressen och som stöd för att hantera målkonflikter. Oklarheter kring vem som har mandat att besluta om nationella mål och hur målen ska redovisas gör det också svårt att rent praktiskt hitta målen, vilket borde vara en grundförutsättning för möjligheten att uppfylla lagkravet i PBL.

## Statlig sektorsplanering

Genom sektorsplanering kan regeringen styra och främja olika sektorer, både direkt genom olika sektorslagar och i respektive myndighets regleringsbrev och instruktioner. Myndigheterna ansvarar för att driva olika processer, ta fram planeringsunderlag och strategier utifrån sitt sektorsområde. Därutöver har regeringen möjlighet att främja sektorsplanering genom olika ekonomiska stimulansåtgärder.

Det har genom historien utvecklats olika former av statlig sektorsplanering som påverkar samhällsplaneringen brett och den fysiska planeringen i regioner och kommuner. Ett av de tidigaste exemplen på statlig sektorsplanering är mineralutvinning. Bergsstaten som idag beviljar undersökningstillstånd för prospektering och bearbetningskoncession grundades redan 1637 under Axel Oxenstiernas ledning. Bergsstaten är därmed en av de äldsta statliga verksamheterna i Sverige. Axel Oxenstierna betraktas som grundaren av den svenska statsapparaten. Han bildade ämbetsverk och ställde krav på samverkan dem emellan. Genom dessa åtgärder la han grunden till många av de sektorsmyndigheter som vi har idag.

Ett annat exempel på tidig statlig sektorsplanering är den nationella planeringen av transportinfrastruktur. I denna rapport ryms dock inte en fullständig historisk beskrivning av den nationella planeringen av transportinfrastrukturen eller annan statlig sektorsplanering. Vi avser här endast ge en summarisk bild av framväxten av den nationella transportinfrastrukturen.

### **Nationell planering av transportinfrastrukturen**

Genom de medeltida landskapslagarna ålades byarnas jordägare att anlägga vägar och bygga broar. Under Gustav Vasas regim påbörjades en utbyggnad av det centrala vägnätet och han gav ut en instruktion om var de rätta landsvägarna skulle ligga. I mitten av 1600-talet försågs riksvägarna med milstolpar och en ny gästgiveriordning utfärdades som ställde krav på ett minimiavstånd mellan rastplatser längs med riksvägarna. Vägnätet delades in i sommarvägar och vintervägar. Tunga laster forslades fram vintertid eller till sjöss och så kom det att vara fram till slutet av 1800-talet. I 1734 års byggningsbalk förtydligas regelverket runt vägarna och dessa delades in i olika kategorier bland annat allmänna vägar och kyrkvägar. Trots detta bestod många vägar genom skogsbygden i princip av klövjestigar fram till slutet av 1800-talet.

Från 1800-talet mitt och fram till och med första halvan av 1900-talet var järnvägen det viktigaste kommunikationsmedlet och vägarna började inte prioriteras förrän bilismens intåg under 1900-talet. Trots detta medverkade staten till en del viktiga utbyggnader och förbättringar av vägnätet från slutet av 1800-talet. Inte minst de enorma stenläggningsarbeten som utfördes på riksvägarna som beredskapsarbeten under 1920–1930-talen. Vägnätet förstatligades inte förrän 1944.

Förutom havsplaneringen så är nationell planering av transportinfrastrukturen för närvarande den enda återkommande sammanhållna planeringsprocessen som omfattar hela landet. Dess framväxt kan fram till 2000-talet närmast beskrivas som en sektoriell och ekonomisk planering. När förslagen i proposition Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118) var genomförda hade den sektoriella planeringen omvandlats till en sammanhållen planeringsprocess med bredare mål och en större medverkan från regionerna. Processen resulterar i en av regering och riksdag fastställd nationell plan med ett 12-årigt framtidsperspektiv och där regeringen därefter vart fjärde år gör en översyn samt årliga mindre justeringar. Denna planering sker fristående från den fysiska planering som kommunerna driver inom ramen för PBL.

Processen kopplad till den ekonomiska infrastrukturplaneringen drivs genom en av Trafikverket utvecklad arbetsmetodik med åtgärdsvalsstudier, ÅVS:er och utifrån en urvalsprincip som kallas fyrstegsprincipen. ÅVS-metodikens process är inte styrd av varken förordning eller lag och skiljer sig markant från traditionell fysisk planering. Intentionerna kring hur arbetet ska bedrivas beskriver regeringen i proposition Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118). I propositionen står det att tillräcklig tid bör ges för planering av kompletterande fysisk infrastruktur



och konkret samordning. Det finns med andra ord en önskan om samordning mellan den kommunala planeringen och den nationella och regionala transportinfrastrukturen, men det saknas ett formellt stöd i lag eller förordning för en sådan samordning.

### **Ekonomiska styrmedel till olika sektorer**

Ekonomiska styrmedel påverkar vilka frågor som prioriteras i den fysiska planeringen i regioner och kommuner. Ett exempel på detta är det genomslag som det statliga stödet för planeringsinsatser till vindkraft fått. Totalt tog 212 av landets 289 kommuner under stödperioden 2007–2010 fram planeringsunderlag och översiktsplaner för vindkraft. Ett sådant genomslag i den kommunala planeringen hade inte skett utan stödet. Kritik har lyfts kring att denna typ av stöd som riktar sig till en sakfråga leder till att andra viktiga intressen inte får samma genomslag i den kommunala planeringen. Samtidigt är risken att stödinsatser inom vissa sektorsområden också motverkar en bredare och mer holistisk planering. Det skulle därför behövas en bättre samordning av olika typer av investeringar, beslut och andra initiativ som görs på statlig nivå för att mobilisera planeringen mot sektorsövergripande samhällsutmaningar.

### **Bristande helhetssyn**

Som framgår av de internationella utblickarna som redovisas längre fram i denna rapport, så saknar nationella strategiska planeringsdokument ofta mandat att direkt styra över markanvändningen. Oftast sker denna påverkan genom att i respektive sakpolitikområde säkra särskilda markintressen till exempel för försvar, naturskydd, kustskydd, transport eller energiförsörjning. Samtidigt är det svårt att uppnå ett specifikt sektormål genom en avgränsad sektoriell strategi, eftersom det i många fall finns överlappningar mellan olika sektorsområden, särskilt om de påverkar specifika områden. Därför kan de inte hanteras isolerat.

Sektorsplaneringen riskerar därmed att försvåra helhetslösningar. Olika myndigheterna hanterar olika sakfrågor utifrån olika grunduppdrag, direktiv och separerade processer. Idag saknas en formaliserad arbetsprocess där frågor som spelar in till den fysiska planeringen behandlas utifrån en helhet liknande den som fanns under den fysiska riksplaneringen. Detta sammantaget leder till att aktörer på nationell, regional och kommunal nivå inte ges tydliga besked kring vad som är prioriterat att planera för utifrån nationella och internationella perspektiv. Aktörerna har också olika krav på sig och olika uppdrag i de olika planeringsprocesserna. Till exempel har regionerna en nyckelroll i infrastrukturplaneringen tillsammans med Trafikverket men ingen särskild utpekad roll i den kommunala översiktsplaneringen. Länsstyrelsen och statliga myndigheter har en

uppstyrd roll i den kommunala översiktsplaneringen, men ingen särskild roll i infrastrukturplaneringen utöver Trafikverket.

## EU och FN påverkar förutsättningarna för planering

Beslut som tas inom EU och FN påverkar hur vi i Sverige bedriver fysisk planering. Fysisk planering är inte ett kompetensområde för EU. Trots detta tas det många initiativ och fattas många beslut inom EU som påverkar förutsättningarna för regional utveckling, mark- och vattenanvändning och fysisk planering.

### EU – påverkar genomslaget för miljöfrågor i planeringen

Sedan EU-inträdet 1995 (dåvarande EG) har en rad beslut och initiativ från EU inom miljöområdet fått stort genomslag i Sverige. EU:s miljölagstiftning utgörs exempelvis av miljöskyddsregler som syftar till att förebygga och begränsa föroreningar och utsläpp. EU har inom detta område antagit ett antal direktiv som föreskriver gränsvärden för miljökvaliteten för bland annat luft och vatten. De bindande gränsvärdena får betydelse för planeringen och kan påverka beslut om var viss typ av bebyggelse och verksamhet ska lokaliseras.

Miljö kvalitetskraven som anges i EU:s rättsakter kommer i Sverige till uttryck i miljö kvalitetsnormer som infördes i och med tillkomsten av miljöbalken 1999. Det är i storstäderna som miljö kvalitetsnormerna får störst påverkan på planeringen och enligt bestämmelserna i nuvarande och den tidigare plan- och bygglagen får planläggningen inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Andra exempel på andra bindande rättsakter som får betydelse för den fysiska planeringen är Natura 2000-direktiven (fågeldirektivet 2009/147/EC och art- och habitatdirektivet 92/43/EEG) som i svensk lagstiftning har medfört vissa begränsningar både för planerad utbyggnad och pågående markanvändning. Sedan 2001 är alla Natura 2000-områden klassade som riksintressen. Tillstånd för att vidta åtgärder inom Natura 2000-områden får enbart lämnas om åtgärden inte skadar den livsmiljö som avses att skyddas eller att de arter som avses att skyddas inte utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arten.

Ett annat EU-initiativ är direktivet om strategisk miljöbedömning (direktiv 2001/42/EG) som fått påverkan på det svenska planeringssystemet genom skärpta krav på beslutsunderlaget och förfarandet vid planläggning. De första bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar infördes redan 1991 i 5 kap. NRL, alltså redan före EU-inträdet. Även EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) som beslutades 2000 och implementerades

i svensk lagstiftning 2004, har fört med sig en ny organisationsstruktur och ett nytt arbetssätt. Med utgångspunkt från vattendirektivet har miljö-kvalitetsnormer och åtgärdsprogram utarbetats som är styrande för hur kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter ska arbeta för att uppnå vattenkvalitetskraven.

Som ett sista exempel kan nämnas att Sverige har införlivat EU:s ramdirektiv för havsplanering (2014/89/EU) i svensk lagstiftning genom 4 kap. 10 § MB och havsplaneringsförordningen (2015:400). Havsplanerna, har växt fram under det senaste decenniet och hanterar frågor kring anspråk på havsresurser i territorialhavet. För vart och ett av havsområdena Bott-niska viken, Östersjön och Västerhavet ska det finnas en havsplan. Pla-nera beslutas av regeringen. Här har staten gjort avvägningar mellan nä-ringspolitiska, ekologiska och sociala intressen och planerna beskriver grunddragen för användningen av havsområdena.

Det finns även andra icke bindande instrument som EU kan använda sig av för att påverka planeringen i medlemsländerna. Utöver EU:s finansi-ella instrument tas policydokument och strategier fram som anger riktlin-jer och tydliggör EU:s prioriteringar inom olika områden. Även om poli-cydokumenterna inte är bindande rent juridiskt kan de ändå få återverk-ningar på planeringen genom att påverka den politiska dagordningen och uppmärksamma vissa frågor som får prioritet framför andra (agenda-set-ting).

### **FN påverkar den politiska agendan**

Inom FN tas olika program och konventioner fram. Sverige förbinder sig sedan att följa dem genom att ratificera dessa globala överenskommelser. Barnkonventionen är ett exempel som antogs av FN:s generalförsamling 1989 och ratificerades i Sverige 1990. År 2018 beslutade riksdagen om att göra Barnkonventionen till svensk lag och denna lag trädde sedan i kraft år 2020. Konventionen om biologisk mångfald är ett annat FN-fördrag som antogs på Rio-konferensen 1992. Sverige undertecknade konventionen år 1993, samma år som den trädde i kraft, och har sedan 2010 införlivat konventionens mål i Sveriges miljömålsarbete.

När det gäller världsarvskonventionen och programmet för biosfärområ-den, så kräver de en ansökan från ett land om att utse ett område som världsarv eller biosfärområde. Det är nationella ämbetsverk som Riksant-ikvarieämbetet och Naturvårdsverket som väljer ut vilka områden som ska nomineras till UNESCO utifrån initiativ från lokala och regionala ak-törer. Sverige har som nation tagit på sig ett ansvar att följa hur dessa om-råden eller objekt hanteras med hjälp av den svenska lagstiftningen. Ett

stort ansvar ligger dock på de parter som har tagit initiativ till nomineringen och som är de största intressenterna; ofta kommunerna. Världsarven och biosfärområdena har dock olika syften. Världsarven syftar till att visa på höga kultur-och/eller naturvärden medan biosfärområdena är pilotområden där metoder prövas för att nå en långsiktigt hållbar utveckling, numera definierade av Agenda 2030.

## Nationella intressen tolkas regionalt

Historiskt har samhällsplanering på region-/länsnivå varit en statlig angelägenhet. Regionerna, tidigare landstingen, har haft sjukvården och kollektivtrafiken som sina huvuduppgifter. Stockholms läns landsting har utgjort ett undantag då de även haft ansvaret för regionplanering. Vissa landsting fick därutöver ansvaret för den regionala kollektivtrafiken vilket numera är fastlagt i lag.

## EU-medlemskap och tillväxtfokus

Med 1990-talets finanskris och Sveriges inträde i EU tryckte behovet av reformer inom regionfrågan på. Inte minst EU:s starka vision om regionernas Europa och strukturpolitikens uppbyggnad som baserades på territoriella förutsättningar för regionerna och inte staterna gjorde nya ställningstaganden angelägna. Utvecklingen av de lokala arbetsmarknaderna fick till följd att alltfler pendlade över kommungränser vilket också bidrog till att göra ett regionalt perspektiv allt viktigare för samhällsutvecklingen.

Under 2000-talet infördes regioner på försök i några delar av landet och regionala eller delregionala kommunförbund bildades överlag. Många sökte och fick senare status av region. Numera är alla landsting omvandlade till regioner. Alla har ansvar för den övergripande regionala utvecklingen och är skyldiga att upprätta regionala utvecklingsstrategier. Därtill har två regioner utpekats ansvar att upprätta regionplan enligt 7 kap. PBL. Sedan gammalt har landstinget/regionen i Stockholm haft rätten – nu tillkom även Skåne-regionen. Det finns en uppmuntran för att fler län i framtiden ska omfattas av regional fysisk planering.

Den regionala nivån företräds nu av politiskt planerande institutioner, som också tar beslut om medel för infrastruktursatsningar vid sidan om staten. Flera regioner arbetar samlat rumsligt med vad som kallas strukturbilder. Den statliga medverkan i samhällsplaneringen har reducerats och länsstyrelsernas roll som tillsynsmyndighet ytterligare förstärkts då verktygen för framåtriktad planering förts över till regionerna. Med detta följer att politiska beslut på annan nivå än den primärkommunala och statliga får rollen som färdriktningssivare.

Den regionala nivån har med denna utveckling fått ökad betydelse för implementeringen av både nationella och regionala mål. Trots detta finns fortfarande stora skillnader och oklarheter på den regionala nivån. Flera av regionerna upplever ett otydligt mandat att bedriva regional fysisk planering och har bristande kompetens och resurser för detta. Det politiska ledarskapet ser till viss del ingen vinst i den regionala fysiska planeringen och vill inte komma i konflikt med det kommunala självstyret. En del regioner upplever en otydlig roll gentemot länsstyrelsen som tidigare hade det regionala utvecklingsansvaret. Otydlighet råder också kring framtagande av olika underlag såväl på regional som nationell nivå. Regionerna står utanför planeringssystemet och det finns till exempel inget lagstöd som reglerar vad de ska yttra sig över som samrådspart vid framtagandet av översiktsplaner. Det stöd och stadga till kommunerna som nuvarande lagstiftning ändå förutsätter att den regionala nivån ska ge finns istället rent formellt hos länsstyrelsen.



# Nordisk utblick

## Planeringssystemen i Norden

Kännetecknande för de nordiska länderna är att kommunerna primärt ansvarar för den fysiska planeringen. Trots likheter skiljer sig länderna åt när det handlar om antal planinstrument, vilka förvaltningsnivåer som ansvarar för planinstrumenten finns på, vilket inflytande den nationella nivån har i den fysiska planeringen samt planinstrumentens lagstadgade och juridiskt bindande status.

I denna nordiska utblick fokuserar vi på den nationella nivåns inflytande på planeringen i Danmark, Finland och Norge. En mer utförlig beskrivning finns i bilaga 2.

### Danmark

Idag består planeringssystemet i Danmark på den nationella nivån av:

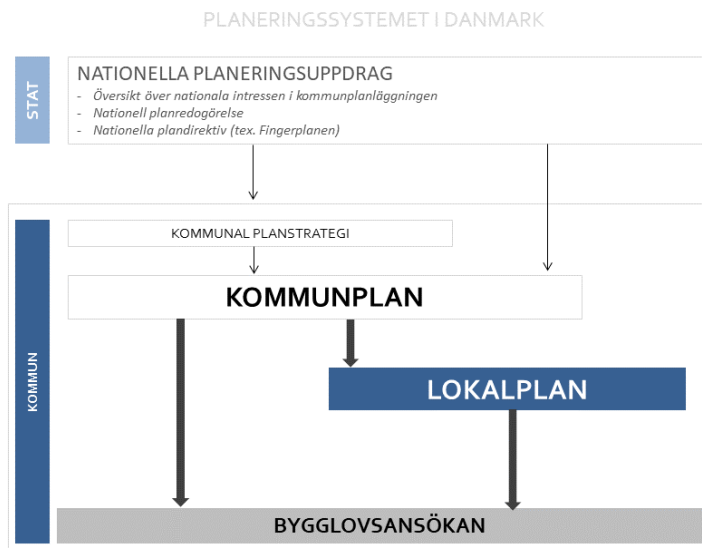
- 1) översikt över nationella intressen i kommunplanläggningen (*Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen*),
- 2) nationella planredogörelser (*Landsplanredogørelser*),
- 3) nationella plandirektiv (*landsplandirektiv*).

Ansvar för dessa nationella instrument ligger hos den nationella planmyndigheten, Erhvervsstyrelsen, och formellt hos näringsministern (*Erhvervsministeren*). Näringsministern samordnar alla sektorsintressen och står i många fall över de andra sektorsdepartementen och dess statsråd gällande beslut med påverkan på mark- och vattenanvändningen. I och med denna tydliga ansvarsfördelning är det i Danmark klart för kommunerna vilken aktör de bör vända sig till på nationell nivå gällande frågor kring markanvändning. Det finns också tydliga etablerade kanaler för kommunikation mellan stat och kommun att använda sig av.

På den lokala nivån finns planinstrument såsom *kommuneplan* (motsvarande svensk översiktsplan) och *lokalplan* (motsvarande svensk detaljplan). Ansvar att ta fram dessa ligger hos kommunerna. Även en *kommuneplanstrategi*, som innehåller politiska strategier för kommunens utveckling de kommande åren, tas fram för varje mandatperiod. Kommunplanstrategin är en del av det danska planeringssystemet och vägleder prioriteringarna i kommunplanen.

Förutom nationella planredogörelser och kommunplanstrategin så är alla planinstrument delvis eller helt juridiskt bindande med regulativa krav på mark- och vattenanvändningen.

I och med den danska kommunreformen 2007 försvann den regionala planeringsnivån och nu finns inget formellt regionalt planeringsansvar kvar.



Figur 2: Det danska planeringssystemets uppbyggnad. Källa: Nordregio

#### Statens invändningsrätt

De danska kommunerna har ett relativt stort självbestämmande, men de har inte samma uttalade planeringsansvar som i Sverige. 2017 skedde ändringar i planlagstiftningen med målsättning att ge kommunerna större makt för den fysiska planeringen. Detta genom att bland annat minska statens möjligheter till invändningar dvs att kunna stoppa ett planförslag. Med reformen avgränsades möjligheten till statlig invändning till fyra områden:

- 1) nationella tillväxt- och utvecklingsintressen,
- 2) natur- och miljöskydd,
- 3) kulturmiljö och landskapsbevarande,
- 4) nationella och regionala anläggningar.

Det är dessa fyra områden som det mest inflytelserika nationella planinstrumenten, *Översikt över de nationella intressena i kommunplanläggningen*, är avgränsad till. Kommunerna måste beakta de krav som anges från nationell nivå i översikten över de nationella intressena. Om kommunerna inte gör det så kan man från statens sida göra en invändning. Det sker då oftast under kommunplaneprocessen.



I intervjun med Vejle kommun menar kommunens planerare att helhetsperspektivet av kommunens utveckling emellanåt glöms bort när staten gör en invändning. Detta eftersom staten tenderar att endast fokusera på enskilda detaljfrågor i planförslagen som kan gå emot de nationella intressena. Planerarna upplever bristande koordinering mellan relevanta politikområden på nationell nivå. En önskan är att Erhvervsstyrelsen som ansvarig planmyndighet skulle hantera en sådan koordinering.

### **Översikt över de nationella intressena i kommunplanläggningen**

”§2a. Erhvervsministeren offentliggør hvert fjerde år en oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen, herunder de interesser, der er fastlagt i medfør af denne lov og lovgivningen i øvrigt. Offentliggørelse kan ske udelukkende digitalt.” (danska Planloven, §2a).

Översikten är regulativ och innehåller krav som kommunerna ska beakta i sin planläggning. Invändningar kan ske från statlig nivå om kommunerna inte efterlever detta. Det görs formellt sett av näringsministern. När det gäller kommunplanen är det enbart näringsministern som har möjlighet att invända. Olika sektorsministrar kan dock be näringsministern om detta. För lokalplanen kan varje sektorsminister göra egna invändningar. Målet är att minska antalet invändningar och att begränsa dessa till kommunplanen genom att lösa sektorsintressena redan i det skedet. Näringsministern samarbetar med nationella myndigheter och övriga ministrar vid framtagandet av översikten av de nationella intressena. Vid avvägningar är det dock endast näringsministern som har bestämmanderätt.

### **Nationell planredogörelse**

Den nationella planredogörelsen tas fram vart fjärde år av ansvarig minister, dvs Näringsministern. Den är inte juridisk bindande utan snarare visionärt och strategiskt orienterad och kan på så sätt bidra till att underlätta för kommunerna i deras strategiska val över frågor som rör markanvändningen.

Det finns formellt sett inga krav på vad redogörelsen ska innehålla eller omfatta, förutom en skrivelse om att den ska redovisa särskilda förhållanden av betydelse för planeringen i huvudstadsområdet. Den nationella planredogörelsen berör frågor som rör hela landet, och som kommunerna har svårigheter att lösa själva, såsom energi och transport. Andra frågor som vanligtvis ingår är behov av bostadsbyggande, befolkningstillväxt och landsbygdsfrågor.

Historiskt har redogörelsen dock haft väldigt olika karaktär. Den senaste var något bakåtskådande och beskrev sådant som hade åstadkommit vid lagändringen 2017. Tidigare år har den innehållit analyser, beräkningar

och prognoser för framtiden och har således fungerat som planeringsunderlag för kommunerna.

Framtagandeprocessen för den nationella planredogörelsen och översikten över de nationella intressena i kommunplanläggningen är relativt lika. Det är Erhvervsstyrelsen som tar fram den nationella planredogörelsen. Dessutom involveras de andra arealministerierna och deras ministrar i processen.

I intervjun med planerare i Vejle kommun framgick att det är svårt för de lokala planerarna att förstå syftet med den senaste planredogörelsen från 2017. De upplever dock att tidigare versioner av planredogörelsen har varit användbara som planeringsunderlag för att förstå statens prioriteringar. Planerarna menar att om kommunerna i större utsträckning engagerades vid framtagandet av den nationella planredogörelsen så skulle det få effekt på den lokala planläggningen. Kommunerna skulle kunna ge sin syn på vad som behövs till exempel gällande samordning och samarbete. Planerarna menar att så som den är skriven idag är den i princip oanvändbar för den kommunala planeringen.

#### **Nationella plandirektiv**

Ytterligare ett nationellt planinstrument som staten har till sitt förfogande för att ingripa i den fysiska miljön är nationella plandirektiv. Planinstrumentet ger staten möjlighet att ta över hela eller delar av kommunernas planering och kan gälla för ett specifikt geografiskt område (såsom Fingerplanen i huvudstadsområdet) eller beröra frågor som gäller i hela landet. Ett exempel är från 2019 då man tog fram ett direktiv om utvecklingsområden i den danska kustzonen som berörde 16 danska kommuner. Nationella plandirektiv har blivit vanligare sedan den regionala planeringsnivån i Danmark försvann med kommunreformen 2007.

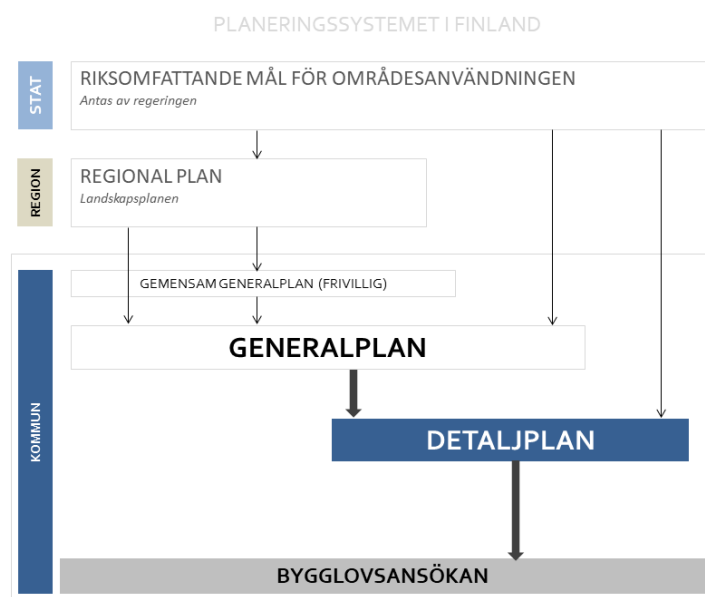
#### **Andra politikområdets styrdokument**

Utöver de tre lagstadgade nationella planinstrumenten finns andra nationella strategier från de andra arealministerierna (ministerier med ansvar för olika sektorer som kan ha relevans för den fysiska mark- och vattenanvändningen). I Danmark är det främst ministerierna med ansvarsområden inom energi, klimat och natur som har handlingsplaner och policydokument med stor påverkan på den fysiska mark- och vattenanvändningen.

#### **Finland**

I Finland finns ett nationellt planinstrument – *riksomfattande mål för områdesanvändningen* – som ska beaktas i regional och kommunal planering samt av alla statliga myndigheter. Det är Miljöministeriet som

bereder de riksomfattande målen för områdesanvändningen på uppdrag av ansvarigt statsråd. På regional nivå finns juridiskt bindande *landskapsplaner* som tas fram av landskapsförbunden där regionens kommuner är medlemmar. På kommunal nivå finns juridiskt bindande *generalplaner* (motsvarande svensk översiktsplan) och *detaljplaner*. De riksomfattande målen för områdesanvändningen konkretiseras primärt på regional nivå där de ska beaktas i landskapsplanen och samordnas med regionala mål. Finlands planeringssystem är tydligt hierarkiskt och på så vis beaktas de riksomfattande målen på kommunal nivå genom att generalplanen förhåller sig till landskapsplanen.



Figur 3: Det finska planeringssystemets uppbyggnad. Källa: Nordregio.

#### Riksomfattande mål för områdesanvändningen (VAT)

VAT är det enda nationella planinstrument i Finland som är del av planeringssystemet och definierat i planlagstiftningen. Målen ska omfatta nationella och internationella betydelsefulla frågor för markanvändningen, samt fungera som styrning för landskapens och kommunernas områdesplanläggning. Den första VAT utfärdades av ansvarigt statsråd i november 2000, för att revideras åtta år senare. 2017 utfärdades den senaste och nu gällande VAT innehåller totalt 17 mål med fem huvudsakliga teman:

- 1) Fungerande samhällen och hållbara färdvägar,
- 2) Ett effektivt trafiksystem,
- 3) En sund och trygg livsmiljö,
- 4) En livskraftig natur- och kulturmiljö samt naturtillgångar,
- 5) En energiförsörjning med förmåga att vara förnybar.

VAT är regulativt och bör ses som ett planeringsramverk som de lägre planeringsnivåerna måste förhålla sig till. Att målen är generella, ger tolkningsutrymme längre ned i planeringshierarkin. Målen bestäms i samspel mellan olika aktörer. Genomgående involveras tre större typer av aktörer:

- 1) myndigheter och departement, inklusive den regionala nivån,
- 2) ett urval av kommuner, cirka 30–40 kommuner väljs ut för att aktivt involveras i framtagandet,
- 3) landsomfattande organisationer såsom Finska kommunförbundet och Finlands Naturskyddsförbund.

Därutöver måste Miljöministeriet under framtagandeprocessen också bjuda in till offentligt samråd, där medborgare får ge sina synpunkter på de riksomfattande målen.

Miljöministeriets roll är att följa upp att landskapen tar hänsyn till de riksomfattande målen i framtagandet av landskapsplanen. På lokal nivå övervakas detta av NTM-centralen (Närings-, trafik- och miljöcentralen) vilket ungefär motsvarar länsstyrelsernas roll i Sverige.

I intervjun med en planerare i Lempäälä kommun lyftes regionens roll att kontextualisera och konkretisera de riksomfattande målen fram. Landskapen gör med andra ord den första tolkningen av de nationella målen (VAT) medan kommunerna gör en vidare och mer detaljerad tolkning och översättning av dessa i generalplanen. Kommunföreträdaren framhåller att det är svårt att göra avvägningen vid målkonflikter eftersom de nationella målen är så generella. För kommunen gäller det att hitta lösningar som stämmer överens med de nationella målen och här betonas återigen vikten av stöttning från den regionala nivån.

#### **Avtal om markanvändning, boende och trafik (MBT-avtal)**

MBT-avtalen är inte ett nationellt planinstrument. Det är ett verktyg som den finska staten har använt sig av för att få större inflytande över markanvändningen i vissa finska stadsregioner. Avtalen ska stödja samarbetet mellan kommunerna i en stadsregion. De ska också stödja samarbetet mellan kommunerna och staten avseende styrningen av dels samhällsstrukturen, dels samordningen av markanvändning, boende och trafik. Från nationellt håll anses MBT-avtalen vara bra då de binder lokala myndigheter (kommuner och regioner) att lösa bostads- och transportfrågor med stöd av statlig finansiering. Staten kan vägra att betala ut statliga medel om avtalen inte fullföljs.

### Finlands visionsbild 2050

Finlands visionsbild 2050 (*Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig: En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050*), är ett policydokument av visionär karaktär. 2015 var den tredje gången Miljöministeriet tog fram ett liknande policydokument på nationell nivå. Visionsbild 2050 täcker hela Finland och ger en viss rums- lig vägledning om vart Finland är på väg.

Även om dokumentet inte är juridiskt bindande framhåller en informant på Miljöministeriet att processen i sig har varit betydelsefull för medverkande aktörer från nationell nivå (olika departement) och regionerna då gemensamma framtidsbilder kunnat formuleras. Det genomfördes ett omfattande arbete med bakgrundsdata som samlades in i en databas och som därefter har funnits tillgänglig online för statliga, regionala och lokala aktörer. Det omfattande bakgrundsmaterialet har varit ett av de viktigaste bakgrundsdocumenten när Miljöministeriet beredde den senaste VAT från 2017. Även Kommunikationsministeriet använder sig nu av materialet för framtagandet av en ny trafikplan.

### Norge

I Norge finns fyra nationella planinstrument:

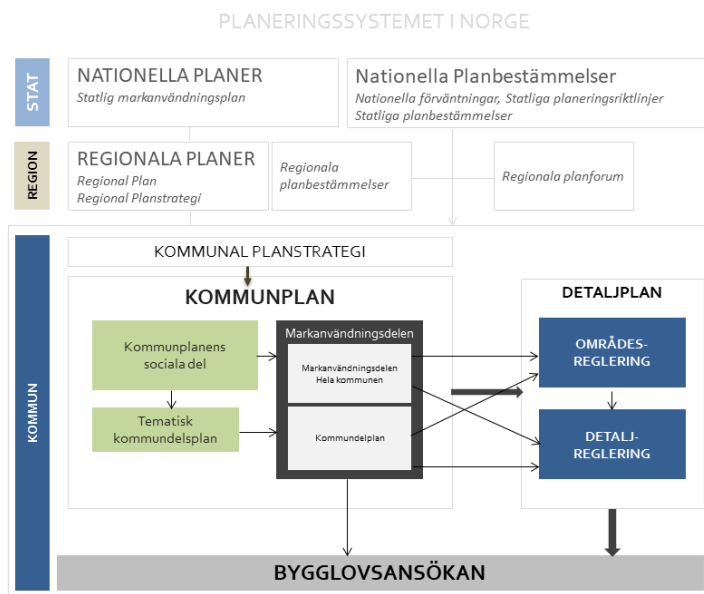
1. Nationella förväntningar på regional och kommunal planläggning, (*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*)
2. Statliga planeringsriktlinjer (*Statlige planretningslinjer*),
3. Statliga planbestämmelser (*Statlige planbestemmelser*),
4. Statlig markanvändningsplan (*Statlig arealplan*).

Kommunal- och moderniseringsdepartementet (KMD) har en samordnande funktion vid framtagandet och uppföljningen av de nationella planinstrumenten.

På den regionala nivån finns fyra regionala planinstrument. Regionen (*Fylkeskommunen*) kan på regional nivå fastställa juridiskt bindande planbestämmelser i den *regionala planen*. *Regionala planforum*, *regional planstrategi* och *interkommunala plansamarbeten* är andra tillgängliga instrument.

Även i Norge sker planläggningen i huvudsak på kommunal nivå. Kommunerna ansvarar för att ta fram en *kommunal planstrategi* som innehåller ett resonemang om vilka strategiska val kommunen ska göra för en långsiktigt hållbar utveckling av mark och vatten. *Kommuneplanen* (mot- svarande svensk översiktsplan) består av en strategisk social del

(samfunnsdel) och en juridiskt bindande markanvändningsdel (arealdel). Det finns ytterligare ett lokalt planinstrument, *reguleringsplanen* (motvarande svensk detaljplan), som också är juridiskt bindande och mer detaljerad.



Figur 4: Det norska planeringssystemets uppbyggnad. Källa: Nordregio

#### Nationella förväntningar på regional och kommunal planläggning

För att främja hållbar utveckling har staten i Norge, sedan reformen av planlagstiftningen 2008, en lagstadgad skyldighet att vart fjärde år förbereda ett dokument med nationella förväntningar på regional och kommunal planering. Planinstrumentet har som syfte att säkerställa samordning i planeringen vertikalt med regionerna och kommunerna, och horisontellt mellan statliga myndigheter. De nationella förväntningarna är inte juridiskt bindande, men måste redogöras för i regionernas och kommunernas arbete med planstrategier och kommunala planer. I arbetet med kommunplanens markanvändningsdel är det de nationella förväntningarna på regional och kommunal planläggning som har tyngd från nationell nivå. Det finns en intern arbetsgrupp på KMD som leder arbetet.

I intervjun med planerare från två norska kommuner framhålls att de nationella förväntningarna tillför en slags gemensam vision för alla kommuner i hela regionen och landet. Även om de nationella förväntningarna förblir på en övergripande nivå kan detta bidra till att stärka samarbetet med kommuner och regioner över tid när man känner att man arbetar mot gemensamma mål inom fysisk planering.

**Statliga planeringsriktlinjer (SPR)**

Statliga planeringsriktlinjer används för att konkretisera de nationella förväntningarna i den fysiska planeringen och markera nationellt politiskt viktiga områden i den fysiska planeringen. SPR levererar sektoriella frågor in i planläggningen. SPR kan ge underlag för en invändning, men är i sig själv inte juridiskt bindande. SPR kan liknas vid *svenska riksintressen av nationellt betydelsefulla områden* vilka fungerar som ett ramverk och är till viss del regulativa i den fysiska planeringen.

**Statliga markanvändningsplaner**

Staten kan själv utarbeta och anta en så kallad statlig markanvändningsplan om det anses nödvändigt för att säkra att ett projekt av nationellt intresse genomförs. Planprocessen för statliga markanvändningsplaner inleds genom att KMD initierar ärendet. Detta bör endast användas i situationer där kommunal eller regional planering riskerar att resultera i en markanvändning som är i konflikt med statliga och nationella intressen. Användningen av en statlig markanvändningsplan bör därför betraktas som en undantagsplan i förhållande till det ordinarie planeringssystemet.

**Statliga planbestämmelser (SPB)**

Statliga planbestämmelser innebär att specifika ingrepp såsom byggnadsåtgärder inte får genomföras utan departementets samtycke. För närvarande (hösten 2020) finns inga gällande SPB, och inga nya som är på gång.

**Statens invändningsrätt**

I Norge har staten och regionerna betydande inverkan på den lokala fysiska planeringen bland annat genom stora möjligheter att invända mot kommunernas kommunplaner och detaljplaner. En invändning kan likställas med ett veto. Statens invändningsrätt gäller både för offentligt och privat framtagna detaljplaner. Nationella myndigheter kan här påverka kommunal planering både genom nationella planbestämmelser eller uttalanden, samt genom framtagandet av ett eget förslag på planens innehåll med rekommendationer på markanvändningen. I enstaka fall kan staten även ta fram en alternativ plan. Sammanlagt 18 instanser på statlig nivå (s.k. "innsigelsesinstanser") har möjlighet att göra invändningar mot kommunala planer men är då tvungna att medverka i ett tidigt skede av planprocessen. Invändningssystemet ska säkerställa att nationella, regionala och andra väsentliga intressen tas om hand i kommunala planer.

**Regionala planforum**

Enligt den norska plan- och bygglagen bör varje region etablera ett regionalt planforum (*Norska plan- og bygningsloven, § 5-3*). Forumet ska

bidra till att reda ut oenigheter tidigt, att beslut fattas snabbare och att en bättre samordning av målkonflikter sker. Det är regionerna som har ansvaret för att leda forumet och har sekretariatsfunktionen. Berörda nationella myndigheter ska delta i regionala planforum och bidra till att finna lösningar. Representanter från andra berörda intressen för mark- och vattenanvändningen kan också bjudas in till att delta. Regionalt planforum kan, och bör där det är lämpligt, användas vid uppstartsfasen av kommunala och regionala planförslag, vid utarbetandet av planförslag och i granskningsfasen. De regionala planforumen ska således fungera som en arena där statliga, regionala och kommunala intressen klargörs.

### **Regionala planstrategier**

Regionerna (Fylkeskommunerna) ansvarar för regionala utvecklings- och planeringsfrågor. De skall bland annat ta fram en regional planstrategi minst en gång per mandatperiod (vart fjärde år). De regionala planerna ska fokusera på det långsiktiga perspektivet och ta hänsyn till eventuella intressekonflikter över kommungränser och mellan sektorer. De regionala planstrategierna ska inarbeta de statliga planeringsriktlinjerna och konkretisera de nationella förväntningarna. Planstrategin antas av regionfullmäktige som är en regional planmyndighet. Om en kommun avviker från målen och riktninglinjerna i en regional plan, ger det grund för invändning i kommunernas planer.

### **Byvekstavalene**

Viktiga angreppssätt för en god stadsutveckling är att samordna planeringen av mark-, bostads- och transportfrågor. Staten ger stöd till en sådan samordning bland annat genom arbetet med Norges variant av stadsmiljöavtalen: *byvekstavtaler*. Departementet följer upp detta genom subventioner till projekt och genom att organisera nätverksmöten.

Genom *byvekstavalene* ingår stat, region och kommuner ett rättsligt bindande samarbete om att finansiera miljövänligt transportutbud i de större stadsområdena. Kommuner och regioner som ingår dessa avtal med staten ska säkerställa en markanvändning som bland annat utgår från statens investeringar i kollektivtrafik, cykling och för gående. Från nationell nivå är *Samferdselsdepartementet* (Transportdepartementet) och *KMD* de centrala aktörerna. Byvekstavalene är kopplade till nationella mål och ska bidra till att uppnå målet om nolltillväxt i persontrafiken i städerna.

## **Olika sätt att bedriva nationell planering**

Trots likheterna i de nordiska ländernas planeringssystem finns det även grundläggande skillnader. Exempelvis fokuserar planlagstiftningen i Danmark i huvudsak på den fysiska markanvändningen, medan



kommunplanen i Norge har en strategiskt orienterad del kring sociala frågor som är obligatorisk men inte juridiskt bindande.

Skillnaderna mellan länderna syns även när det gäller den nationella nivåns inflytande över markanvändningen i det formella planeringssystemet. I Finland ska de riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT) beaktas av och genomsyra alla statliga myndigheter så att målen främjas. I Finland saknas dock en formell möjlighet för staten att använda/lägga veton mot kommunala planer, vilket finns både i Norge och i Danmark.

Flera aspekter har betydelse för vilken effekt nationella planinstrument får på den kommunala fysiska planeringen och markanvändningen. Nedan lyfts några aspekter fram.

#### **Nationella planinstruments karaktär**

De nordiska nationella planinstrumenten tar vanligen formen av en mix av flera karaktärer (Visionärt, Strategiskt, Ramverk, Regulativt). Av intervjuerna framgår att olika aktörer kan ha olika uppfattning om planinstrumentens karaktär. Till exempel VAT i Finland ansågs från nationell nivå vara regulativt genom att vara ett planeringsramverk som konkretiseras på regional nivå. I kommunexemplen, i synnerhet i Tammerfors, visar det sig att VAT uppfattas som visionärt på så sätt att målen vägleder hur staten vill att framtiden ska bli.

I de nordiska länderna tas flera politiskt styrda dokument fram på nationell nivå som en del av det formella planeringssystemet. De tydligaste exemplen är planinstrumenten VAT i Finland, Nationella förväntningar i Norge, Översikt över nationella intressen och Nationell planredogörelse i Danmark. I Danmark och Norge ser ansvarigt departement över plandokumentet minst en gång varje mandatperiod vilket innebär att dokumenten får en starkare koppling till politiken. I Finland sker den politiska översynen mer oregelbundet.

Det är viktigt att förstå de nationella planinstruments karaktär samt andra nationella initiativ som direkt och indirekt kan få en påverkan på markanvändningen. Ställningstaganden inom olika politikområden från nationell till kommunal nivå resulterar oftast i någon form av markanvändning och fysisk struktur. Detta talar för att så kallade mjuka planinstrument (eller 'soft planering') kan ha stor effekt i planeringen. Icke-lagstadgade planinstrument som står utanför det formella planeringssystemet ska med andra ord inte underskattas som en del av helheten i den nationella styrningen över markanvändningen. Det är därför viktigt att ha en helhetsbild av hur planeringssystemet fungerar och hur det kan samverka med andra

instrument som inte regleras i lagstiftningen som till exempel avtal, program etcetera.

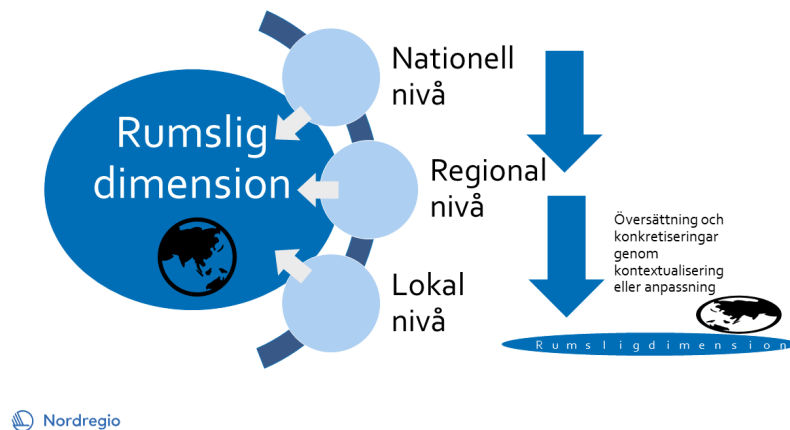
Precis som i Sverige hittar vi exempel på avtal mellan stat och kommun kopplade till finansiering som ligger utanför det formella planeringssystemet. Dessa inkluderar byvekstavtalene i Norge och MBT-avtalen i Finland. Här försöker staten få större inflytande på markanvändningen kopplat till olika nationella mål.

### **Nationella intressens rumsliga koppling**

Inget av de nordiska länderna har redovisat sina nationella intressen och anspråk på en gemensam karta som del av de nationella planinstrumenten. I Finland är målen i VAT väldigt generella utan en direkt rumslig definition, och de får en rumslig dimension först på regional nivå. Landskapen (regionala nivån) lyfts fram som den viktigaste aktören för att implementera de nationella målen. Här konkretiseras VAT och ges en rumslig koppling som är juridiskt bindande. De finska juridiskt bindande lanskapsplanerna innebär att kommunernas planläggning på översiktlig nivå (generalplanen) och detaljplaneringen måste förhålla sig till dessa. På så vis får regionerna en viktig roll i att implementera nationell fysisk planering.

I Danmark och Norge kommer den rumsliga dimensionen av de nationella anspråken till uttryck på olika sätt i planinstrumenten. Statlig markanvändningsplan i Norge och nationella plandirektiv i Danmark kan vara geografisk avgränsade med liknande innehåll som kommunala planer. Nationella förväntningar i Norge och Översikt över nationella intressen i Danmark kan ge grund för statliga invändningar (veton).

Nationella anspråk, och intressen tar sig stegvis ned till den kommunala nivån genom flera led och får rumsligt uttryck på vägen (se Figur). En viktig del av de nordiska planeringssystemen är att det sker en översättning av nationella mål och anspråk i varierande grad anpassat till den regionala och lokala kontexten.



Figur 5. Den rumsliga dimensionen av nationella anspråk tar sig ofta genom flera led ned till lokal nivå. I en del fall styr staten direkt den fysiska miljön. Källa: Nordregio.

### Avvägning mellan olika nationella intressen

Avvägningen mellan olika nationella intressen varierar också. Det är inte entydigt hur detta ska gå till, varken formellt eller i praktiken. I Finland och Norge är det staten genom de regionala myndigheterna (NTM-centralen i Finland och Fylkesmannen i Norge) och i Danmark näringsministern som gör avvägningen. I praktiken visar kommunexemplen på att avvägningen många gånger faller på kommunerna. Det görs antingen genom att staten gör invändningar där kommunerna får möjlighet att ändra sina planförslag (till exempel Vejle i Danmark), eller genom att målen är så pass vagt definierade att det är relativt enkelt att förhålla sig till och redogöra för dem (de båda exemplen ifrån Finland). Kommunexemplen visar att kommunernas sätt att förhålla sig till nationella intressen kan vara en resursfråga (Nyborg i Danmark), Kommunen utmanar sällan staten om staten indikerar att de har för avsikt att lägga in sin invändning trots att det är osäkert om staten har rätt i sin avvägning.

### Samverkan och flernivåstyrning

Studien av de nordiska länderna visar att det inte är helt enkelt att klargöra den nationella nivåns inflytande över andra planeringsnivåer. Det nya planeringssystemet i Norge sedan 2008 är till exempel vid en första anblick relativt integrerat genom ett hierarkiskt planeringssystem. Den hierarkiska relationen mellan stat, region och kommun blir dock i praktiken otydlig. Norges omfattande och komplexa planeringssystem med statens möjlighet till invändningar blir i praktiken en utmaning till och med för staten själv eftersom den nationella politiken vill ha så få statliga invändningar som möjligt i syfte att respektera det kommunala självstyret. De statliga myndigheternas invändningsrätt skapar viss osäkerhet hos

kommunerna då staten har stora möjligheter att ingripa i den kommunala planprocessen. Framförallt uppstår en stor osäkerhet eftersom myndigheterna inte behöver samordna sina invändningar.

De finska kommunexemplen visar på att de nationella målen kan användas för att argumentera för en kommuns intressen. Samtidigt beaktar kommunerna den regionala nivåns planer vilka i sig redan tolkat de nationella målen. Förhåller sig inte kommunerna till den regionala nivån finns risk att deras planförslag avslås. Här blir det alltså oklart både var och av vem som de nationella målen definieras och konkretiseras, trots det finska planeringssystemets tydlighet i att det är regionernas primära uppgift.

#### **Betydelsen av en regional nivå**

De danska kommunerna blev större i sitt geografiska omfång i samband med kommunreformen 2007. Behovet av en administrativ mellannivå som täcker ett större geografiskt område än kommunerna lyfts ändå fram som otroligt viktig. En planerare i Vejle beskrev det som att man förr i tiden utbytte erfarenheter och pratade om god planläggning med regionerna och på så vis löste många stora planeringsfrågor som överskred kommungränser. Idag sker förvisso samarbete mellan kommunerna men man bortser ofta från att diskutera viktiga planeringsfrågor som man vet att man inte är eniga om. Istället för att hantera dem riskerar de alltså att läggas åt sidan. Exempel på planeringsfrågor som Vejle kommun menar att man behöver stöttning i är energiplanering, detaljhandel och naturintressen samt andra tvärgående statliga intressen. I dessa frågor saknar de en nivå mellan kommun och stat att vända sig till.

I Finland har regionerna, tack vare Finlands hierarkiska planeringssystem, en nyckelroll i att översätta det statliga perspektivet till den lokala kontexten. De nationella målen (VAT) generella formuleringar gör att deras koppling till generalplanarbetet inte blir lika tydlig som landskapsplanens.

I Norge har regionerna en viktig roll, till exempel genom att inkludera och beakta SPR och de nationella förväntningarna i sina regionala planstrategier. Det sker således en översättningsprocess på den regionala nivån även i Norge, något som sedan vägleder den kommunala planeringen. Detta kan också, tillsammans med annan nationell styrning, ge grund för invändningar enligt det norska planeringssystemet.

#### **Balansen mellan nationell stöttning och detaljstyrning**

Exemplen från Norge och framförallt Finland visar att kommunerna uppskattar när finansiering kopplas till den nationella styrningen. Även på

nationell nivå framgår att exempelvis MBT-avtalen i Finland hittills anses ha gett positiva resultat för markanvändningen och för nationella mål kopplade till transport och klimatfrågor. Dessutom har MBT-avtalen bidragit till en ökad regional samverkan mellan olika kommuner. Det krävs dock mer kunskap om avtalsbaserad nationell styrning för att få en bättre förståelse för verktygens rumsliga effekt såväl som för deras roll i helheten.

#### **Strategisk och ”soft” nationell fysisk planering**

Med mjuk eller ”soft” planering avses i denna rapport den planering som sker utanför det formella planeringssystemet med relevans för den fysiska planeringen på regional och lokal nivå. Ett exempel på mjuk nationell planering är Finlands visionsbild för 2050, som är ett policydokument som inte utgör en del av det formella planeringssystemet avseende framtagande eller deltagande. Trots detta har koordinering skett både horisontellt och vertikalt vid framtagandet och ett stort planeringsunderlag har tagits fram. Detta har lett till pågående diskussioner om att formalisera processen och dokumentet eftersom det har använts frekvent av både regioner och myndigheter när formella regionala planer, VAT och annan policy i Finland ska tas fram.



## Europeisk utblick

Den nationella nivåns roll inom fysisk planering varierar mellan olika länder i Europa. Det handlar bland annat om tematiskt fokus, formell status, huvudmannaskap, framtagandeprocess, vilka aktörer som involveras och hur genomförandet går till. Som en del i denna internationella förstudie har åtta länder i Europa valts ut och studerats. Promemorian ”Internationell översikt av nationella planer” biläggs i sin helhet, se bilaga 3. I detta kapitel läggs fokus på utvalda reflektioner som belyses med relevanta exempel.

De länder som ingått i studien är: Irland, Nederländerna, Skottland, Österrike, Estland, Frankrike, Polen och Slovenien. De fyra första har studerats något mer ingående då erfarenheter från dessa fyra länder bedömts som särskilt relevanta för Sverige.

Länderna har valts ut för att sammantaget kunna ge en bred förståelse för hur nationell planering kan bedrivas. De visar på olika framtagandesätt och olika ambitioner och verktyg vad gäller avvägningar mellan olika nationella intressen och genomförandet av nationella planer.

### Åtta europeiska exempel

Planeringssystemen förändras kontinuerligt. ESPON-projektet COMPASS publicerade en överblick 2018 men sedan dess har flera länder reformerat sina system. Flera av de undersökta länderna i den internationella studien är inne i en reformeringsprocess. För att utblicken ska ge så relevant kunskap som möjligt har vi valt att fokusera på nationella styrdokument av betydelse för den fysiska planeringen. Nedan ges en kortfattad beskrivning av dessa.

#### Irland

Irland har en vision/strategisk plan, *Projekt Irland 2040*, som presenterades år 2018. Dokumentet har till syfte att forma en framtida tillväxt och utveckling fram till år 2040. *Projekt Irland 2040* initierades som svar på finanskrisen och behovet av en bättre strategi för offentliga investeringar.

*Projekt Irland 2040* består av två delar. Dels det nationella planeringsramverket, *National Planning Framework (NPF)*, som lägger fast visionen och strategin för landet, och dels den nationella utvecklingsplanen, *National Development Plan (NDP)*, som är investeringsplanen med ett ti-  
oårs perspektiv.

Det betyder att genomförandet av planen stöds av regeringens investeringsstrategi. Det krävs att investeringar bidrar till visionen och detta har ändrat sättet att fördela nationella medel. Arbetet med strategin påbörjades år 2014 och omfattade en tydlig plan för deltagandet av olika aktörer.

### **Nederländerna**

I Nederländerna pågår arbete med att ersätta den strategiska visionen för infrastruktur och territorium från 2012 med en nationell strategi för territoriell planering och miljö med tidshorisonten 2050. Ett första utkast av den nya strategin *National Strategy on Spatial Planning and the Environment (NOVI)* publicerades sommaren 2019 och en färdig strategi beräknas till slutet av år 2020.

Sedan år 2010 har det pågått en horisontell integration av det nationella planeringsansvaret då det har överförts från departementet för bostäder, planering och miljö till en rad olika departement. Departementet för infrastruktur och miljö är huvudansvarig för den nya strategin, men nationella planeringsfrågor ligger också hos departementet för inrikes- och kungarikets relationer, tillväxt- och klimatpolitikdepartementet, samt jordbruksdepartementet.

NOVI 2019 måste ses som ett paket tillsammans med ändringar i plan- och bygglagen. Paketet sammanför planering med miljö- och klimatpolitik, till skillnad från tidigare planering som var mer ekonomiskt orienterad. Detta medför att mer fokus läggs på hållbarhetsmålen.

### **Skottland**

Skottlands regeringskabinett arbetar för närvarande med det fjärde nationella planeringsramverket (*National planning framework, NPF4*). Det första ramverket lades fram 2004. NPF4 avses vara en informativ vision och långsiktig strategisk plan för Skottland fram till år 2050. Det är inte en del av det bindande planeringssystemet.

NPF4 ska få en närmare koppling till den skotska planeringspolicyn (SPP) som hittills utgjort ett separat dokument. Det innebär att NPF4 får en starkare roll och måste beaktas i planeringen, dvs. planeringen får inte strida emot dess principer. Även om NPF4 är ett visionärt inriktat dokument så får det därmed en viss formell påverkan på den lokala planeringen. SPP fastställer den skotska regeringens policy, som lokala planeringsmyndigheter förväntas följa vid utarbetandet av sina utvecklingsplaner och vid beslut om planeringsansökningar. Det finns inga direkta finansiella medel för implementering av den nationella planeringen i Skottland, men man försöker etablera synergier med program och



politikområden som har finansiella medel. Att koppla ihop nationella program med finansiering ger större möjligheter att genomföra de ambitioner som uttrycks i planeringen.

### **Österrike**

I Österrike finns den österrika konferensen för rumslig planering (*Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK*). Den har inrättats av den federala regeringen, delstaterna och kommunerna för att samordna den rumsliga utvecklingen. Ett viktigt dokument för detta är det österrikiska rumsliga utvecklingskonceptet (*Österreichisches Raumentwicklungskonzept, ÖREK*) som tas fram regelbundet, ungefär vart tionde år. ÖREK utarbetas i en bred process och tillhandahåller övergripande principer och mål för landets rumsliga utveckling. Hösten 2020 ska ÖREK 2030 presenteras under titeln "rum för förändring". En viktig del i genomförandet av ÖREK är frivilliga projektpartnerskap.

### **Estland**

I Estland finns det två nyckeldokument som är viktiga för den strategiska nationella planeringen, *Estland 2030+* och en grönbok om planering i Estland (*Green paper on Estonian spatial planning*).

*Estland 2030+*, som inrikesdepartement lade fram 2012, är en vision och långsiktig strategisk plan för den rumsliga utvecklingen i landet. Den har fokus på att säkra att det går att leva och bo i alla bebyggda delar av landet.

En grönbok om planering i Estland lades fram av finansdepartementet år 2020. Syftet är att hjälpa alla som är involverade i utarbetandet av planer att bättre förstå och axla sina roller för att utveckla goda rumsliga lösningar i olika typer av planeringsförfaranden.

### **Frankrike**

Nyckelelementet i den nationella planeringen i Frankrike är ett system av regionplaner för hållbar utveckling och sammanhållning mellan territorierna (*Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, SRADDET*). Nationella intressen definieras i lagen och i förhandlingen med regionerna. Ett statligt dekret definierar nationella principer för framtagandet och genomförandet av regionplanerna och dessutom ingår staten fleråriga investeringsavtal med regionerna (*Contrat de plan État-région, CPER*). De regionala prefekterna, som genomför nationell planeringspolitik i regionen, förhandlar med ett regionalt råd om ett CPER. CPER följer de viktigaste målen som definieras i SRADDET och EU:s politiska mål.

### **Polen**

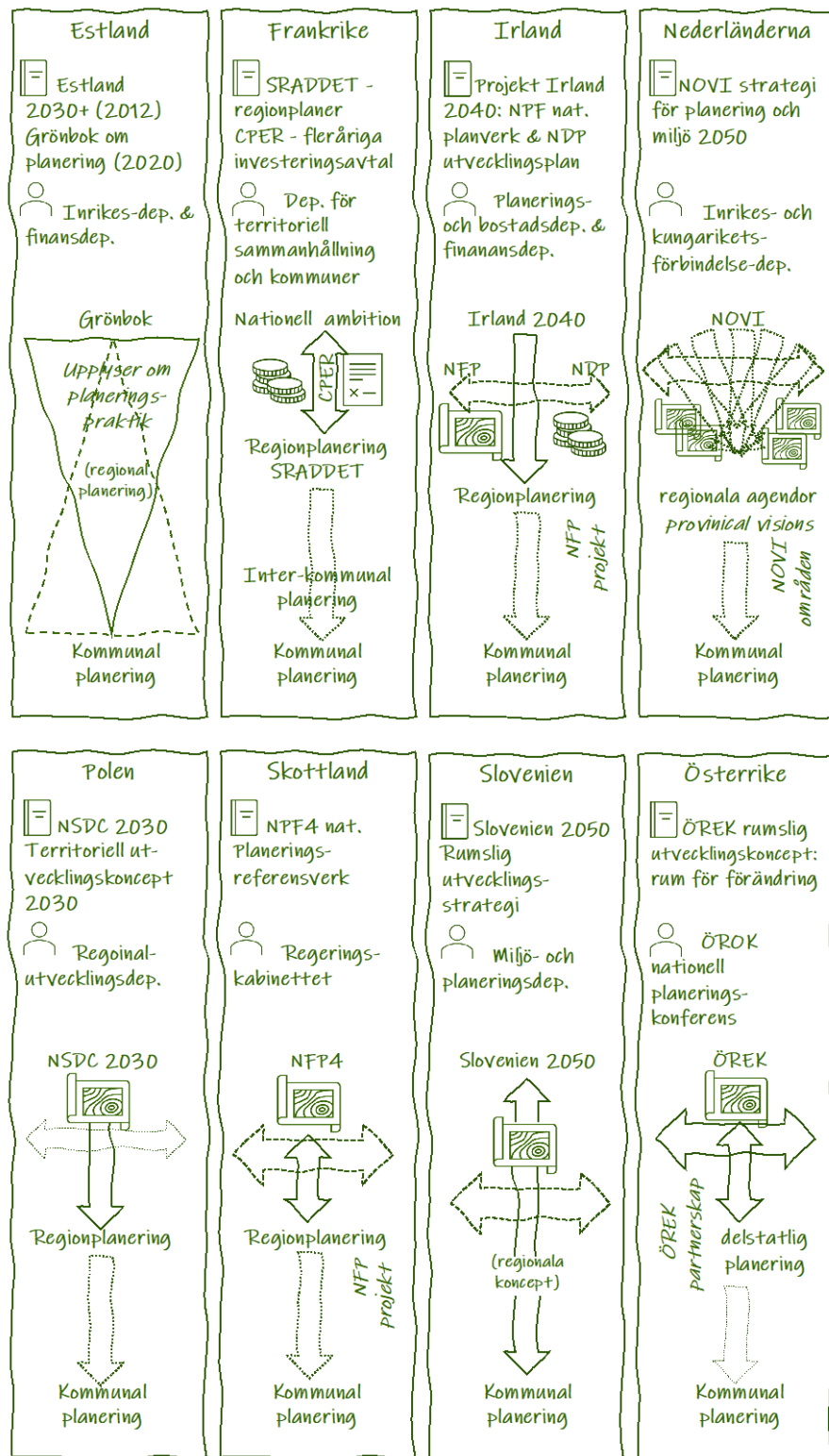
Polen har ett nationellt territoriellt utvecklingskoncept 2030 (*National Spatial Development Concept, NSDC2030*), som regionalutvecklingsdepartementet lade fram 2011. Dokumentet, som huvudsakligen är en vision för Polen, har ett relativt stort inflytande på regionala utvecklingsplaner i Polen men en begränsad påverkan på andra nationella politikområden.

För närvarande är en ny lag under utarbetning. Med den nya lagen ställs krav på att integrera socioekonomiska och rumsliga perspektiv i ett samlat strategiskt dokument på nationell, regional och lokal nivå. Den slutliga formen för denna integration är fortfarande oklar men det verkar som om NSDC 2030 kommer att avskaffas. Det finns tecken på att det läggs mera uppmärksamhet på medellång sikt snarare än på långsiktiga utvecklingsmål. Många forskare ser denna integration som ett centraliseringsförsök.

### **Slovenien**

Sloveniens rumsliga utvecklingsstrategi *Slovenien 2050* utarbetades i en lång process med ett stort antal konferenser, seminarier och möten där en mängd olika aktörer involverades. Arbetet med strategin startade år 2014 och strategin skulle enligt plan ha antagits under våren 2020. Strategin, som utarbetas av miljö- och planeringsdepartementet, syftar till att främja den territoriella sammanhållningen i landet och att integrera Slovenien utifrån europeiska och makroregionala samband. COVID-19 och ett regeringsskifte i mars 2020 gör för närvarande den fortsatta hanteringen oviss.

Figur 1: Schematisk översikt över nationell fysisk planering i åtta europeiska länder.



Källa: Spatial Foresight.

## Olika sätt att bedriva nationell planering

Utifrån de åtta studerade europeiska länderna belyser vi här olika sätt som nationell planering kan bedrivas på. Exempel lyfts i första hand från Nederländerna, Skottland, Österrike och Irland då deras sätt att bedriva nationell planering bedömts som mest relevant utifrån den svenska kontexten. Detta utifrån hur styrsystemen ser ut och att planeringen bygger på samarbete mellan olika aktörer.

### Olika huvudmannaskap för den nationella planeringen

Nationell planering kan ligga hos olika huvudmän. Detta inverkar i viss mån på planeringens ställning, målsättning och genomförande. En underliggande fråga är *”vem som äger rätten att bestämma över markanvändningen”*.

I de åtta länderna som studerats återfinns några principiella skillnader när det gäller vem som ansvarar för den nationella planeringen.

#### Politiskt huvudmannaskap

I några länder ligger nationell planering inte i ett sakdepartement utan snarare på politisk (regerings-)nivå.

Det tydligaste fallet är Skottland där planeringen ligger hos regeringskabinettet.

#### Regional utvecklingsorienterat huvudmannaskap

I de fall planeringen ligger hos ett departement finns det olika sakdepartement som kan ha ansvaret. I många länder där fokus ligger på utveckling och där det finns en nära koppling till exempelvis EU:s sammanhållningspolitik så ligger nationell planering hos ett departement med ett tydligt fokus på regionala utvecklingsfrågor.

Så är fallet i Estland där ansvaret ligger på regionaldepartementet (som är del av inrikesdepartementet). I Estland är även finansdepartementet aktivt i planeringen.

#### Planerings- och miljöorienterat huvudmannaskap

I flera av länderna ligger ansvaret för nationell planering hos sakdepartement med huvudansvaret inom miljö eller planering.

På Irland är det bostads-, planerings- och kommunaldepartementet. I Nederländerna är det infrastruktur- och miljödepartementet som bär huvudansvaret, dock i samarbete med andra departement.

**Processororienterat huvudmannaskap**

I vissa länder syns ledarskapsperspektivets betydelse (governance) i planeringen i valet av huvudmannen för nationell planering.

Det tydligaste exemplet är Österrike, där ÖROK, den österrikiska konferensen för rumslig planering, ansvarar för den nationella planeringen. ÖROK har inrättats av den federala regeringen, delstaterna och kommunerna gemensamt för att samordna den rumsliga utvecklingen på nationell nivå

Den nationella planeringen i Skottland och Irland lägger mycket vikt på governance och samspelet mellan olika aktörer.

**Olika syften med den nationella planeringen**

Den nationella planeringens syften varierar mellan länderna utifrån hur den påverkar den fysiska planeringen och vilka direkta eller indirekta juridiska och ekonomiska effekter den får. Angreppssätten ser olika ut beroende på vad som ska lösas med den nationella planeringen och vad som är samhällets bakomliggande drivkrafter. I stora drag illustrerar de åtta länderna tre olika syften med nationell planering.

**Säkra nationella markanvändningsintressen**

Nationella styrdokument har i de flesta länder inte tillräckligt bindande kraft för att styra över markanvändningen eller säkra nationella intressen med hänsyn till olika markanvändningsintressen. Oftast sker det genom andra processer kopplat till olika politikområden där särskilda markintressen säkras för till exempel försvar, naturskydd, kustskydd, transport eller energiförsörjning.

Ett undantag är det skotska 4:e nationella planeringsramverket (NPF4) som kommer vara både visionär och innehålla lagstadgade föreskrifter. Den skotska regeringens politik, som anges i NPF4, kommer att ha en starkare roll när det gäller påverkan på dagliga beslut, till exempel om en lokal planeringsmyndighet ska godkänna eller avslå en planeringsansökan för ett större bostadsutvecklingsprojekt etcetera.

Ett annat exempel finns i Frankrike där staten ingår avtal med relevanta aktörer när det gäller nationella intressen (*contrats d'intérêt national, CIN*). I dessa avtal åtar sig staten att bidra till finansiering och genomförande av större projekt inom strategiskt viktiga områden. Avtalen är operativa partnerskapsavtal mellan staten, en region eller en grupp kommuner och offentliga och privata aktörer.

I Nederländerna har staten rätt att ingripa i markanvändningsplaner och i undantagsfall åta sig den fysiska planeringen för ett område om den regionala eller kommunala fysiska planeringen strider mot nationella

intressen. Systemet förväntas dock ändras med den nya planeringsreformen. Fokus ligger där på dialogen mellan staten och regioner. Regionerna måste göra omfattande regionala fysiska planer och den nationella planeringsnivån måste samordna olika intressen då konflikter uppstår.

#### **Utveckla en rumslig vision för landet**

I några länder innebär nationell planering främst framtagandet av en vision som visar landets framtida utveckling kopplat till fysisk planering. Visionen är tänkt att fungera som ett ramverk för beslut inom fysisk planering på olika nivåer, samt i andra politikområden.

Detta är till exempel fallet med Nederländernas strategiska vision för infrastruktur och territorium och Irlands nationella planeringsramverk 2040.

Dessa dokument varierar i karaktär och inflytandegrad, men de har alla gemensamt att de siktar mot framtiden och försöker knyta ihop en rad olika utvecklingsfrågor som sträcker sig längre än den fysiska planeringen. Med olika fokus och framtoning tas till exempel följande upp:

- Livskvalitet i städer, orter och byar.
- Ökad konkurrenskraft relaterat till olika delar som innovation, frågan om befolkningstillväxt och utvecklingen på landsbygden och cirkulär ekonomi.
- Transport och mobilitet tas upp till exempel med hänsyn till transportsystem och nätverk eller ambitionen att minska pendlingsberoendet för att stärka regionala centra och minska miljöpåverkan.
- Energisäker och miljövänlig energi berörs till exempel med fokus på säkerhet och kostnad.
- Klimatanpassning samt en bärkraftig och säker miljö.
- Igenkännbara miljöer till exempel med fokus på natur- och kulturmiljö.

I många fall underbyggs dokumenten eller visionerna av territoriella analyser som bland annat tar upp frågor om fysiska och funktionella samband mellan olika platsers utveckling.

#### **Styra planeringsprocessen på regional och lokal nivå**

I många länder omfattar den nationella planeringen frågan om hur regioner eller kommuner ska planera. Fokus ligger då på planeringsproceduren (det vill säga hur man går till väga för att bedriva ”god planering”) snarare än

på att styra mot en gemensam "vision" för landet eller för att säkra vissa markanvändningsintressen.

Detta är nog mest uttalat i Frankrike, där ett nationellt planeringsdokument saknas, men där nationalstaten definierar nationella principer för utarbetandet och genomförandet av regionala planer (SRADDET).

I Estland är syftet med grönboken om planering att hjälpa alla som är involverade i utarbetandet av planer att bättre förstå och fullfölja sina roller för att utveckla goda rumsliga lösningar i alla typer av förekommande planeringsförfaranden.

### **Olika sätt att samordna den nationella nivån**

I de flesta länder har planeringen ett samordningsuppdrag, det vill säga planeringen ska hjälpa till att avväga mellan olika intressen. För styrdokument på nationell nivå rör detta främst avvägningen av intressen från olika nationella politikområden. Detta i syfte att skapa en tydligare och mer samstämmig bild av nationella mål och intressen till den regionala och kommunala planeringsnivån. Samordningen består i att kartlägga, samla in och ta i beaktande sakpolitikens olika perspektiv och ställningstaganden. Det finns olika angreppssätt för detta, inte minst beroende på hur systemet för beslutsfattande ser ut i ett land.

Estlands grönbok om planering berör planeringens roll för att avväga olika intressen, bevakningen av allmänna intressen och vikten av att sektorspecifika planer tar hänsyn till intressen utanför den egna sektorn.

Den nederländska nationella strategin för planering och miljö lägger också tonvikt på samordning och söker vinn-vinn-lösningar vid avvägningen mellan intressen. Den ser politisk samordning som ett mervärde för effektiv användning av offentliga resurser och beskriver ett rumsligt fokus som ett viktigt element för att uppnå detta. Nationella intressen är mångfacetterade och oftast kraftigt sammanvävda. I många situationer kan ett specifikt sektormål inte längre uppnås genom en rent sektoriell strategi. Även om nationella markanvändningsintressen anges individuellt, betonar NOVI-strategin att det i många fall finns överlappningar mellan de olika områdena. Särskilt om de påverkar specifika geografiska områden. Därför kan de inte hanteras isolerat. Om utgångspunkten till exempel är behovet av att bygga fler bostäder i städerna, så måste tillgängligheten och livskvaliteten i städerna samtidigt förbättras.

### **Vilka politikområden är viktiga för den nationella planeringen?**

I stora drag illustrerar de åtta länderna att platsen eller territoriet har blivit en vanlig och integrerande "mötesplats" för olika sektorspolitiska

områden. En bredd av olika politikområden adresseras i de olika dokumenten, se nedan.



Figur 2. Politikområden adresserade i de studerade ländernas nationella styrdokument.

Samtidigt som planeringens integration med andra sektorer framhävs verkar det i praktiken inte få så stor betydelse.

Estlands grönbok om planering pekar på prioritering av sektorsintressen och instrument över planeringen. Möjligheten att prioritera sektorsintressen i relation till varandra ger också utrymme för politiskt inflytande och öppnar fältet för politiker att visa kortsiktig "handlingskraft" snarare än att anlägga ett långsiktigt och holistiskt rumsligt perspektiv.

Det kan konstateras att planeringen ofta inte kan ersätta sakpolitiska beslut. Samtidigt kan en bättre avvägning av olika intressen påverka sakpolitiska beslut bland annat genom att hjälpa till att identifiera territoriella synergier mellan olika politikområden. Detta verkar dock i många fall snarare vara fallet i teorin än i praktiken.

#### **Hur samordnas olika politikområden i planeringsprocessen?**

Det finns en rad olika ansatser kring hur olika politikområden hanteras i den nationella planeringen i de olika länderna. Det är dock svårt att bedöma om utgångspunkten är att informera sig om dem, få inspel från dem som sedan på något sätt beaktas i avvägningsprocessen eller om det är frågan om att uppnå samförstånd.

- Nästan i alla länder finns det olika mer eller mindre *offentliga möten* och deltagandeprocesser där även olika politikområden bjuds in. Sådana möten har oftast teman som pekar på en sektorsövergripande ansats i planeringen. Mötesformer kan vara public hearings, workshops, seminarier eller konferenser.



- I många länder kombineras öppna dialogformer med *enskilda möten* med berörda departement och nationella myndigheter till exempel tematiska styrgrupper.
- I vissa fall har det satts ihop *gemensamma arbetsgrupper* som omfattar representanter från olika politikområden.

I de flesta fall verkar konsultation och samarbete med olika nationella politikområden *ha integrerats i själva dokumentet*. Bara i enstaka fall finns det särskilda redovisningar av olika politikområden i själva huvuddokumentet.

### **Samspelet med regional och kommunal nivå**

I alla länder är fysisk planering en uppgift som sträcker sig över flera förvaltningsnivåer. Utgångspunkten är normalt det administrativa/juridiska ansvaret snarare än den rumsliga dimensionen. Den funktionella geografin bortses ofta ifrån.

#### **Hur vägleder den nationella planeringen den regionala och kommunala nivån?**

Samspelet mellan regionala och kommunala nivåer varierar beroende på enskilda planeringsdokuments formella status. De flesta nationella styrdokument har tämligen liten ”makt” över strategier och planer på regional och kommunal nivå. De är dock beroende av att andra aktörer tar dem i beaktan för att verkställa idéerna och uppnå de mål som fastläggs på nationell nivå.

I de åtta länder som har studerats kan olika strategier eller angreppssätt observeras kring hur de kommunala och regionala planeringsnivåerna adresseras i de nationella styrdokumentet:

- **Övergripande referensram och orientering.** De flesta planeringsinriktade nationella styrdokumentet behandlar huvudsakligen den nationella fysiska strukturen. I många fall saknas emellertid konkreta kartor över landets utveckling. Det innebär att de huvudsakligen bildar ett ramverk, fungerar som orientering eller lyfter fram utvalda principer som planeringen på regional eller kommunal nivå kan använda sig av eller måste ta hänsyn till (beroende på dokumentets formella ställning). Detta är fallet till exempel i Skottland, Österrike, Polen, Slovenien, Nederländerna och Estland.
- **Konkreta regionala eller lokala exempel.** För att göra det övergripande ramverket mera konkret används i många fall konkreta exempel på utveckling eller planering på regional eller kommunal

nivå. Det är till exempel fallet i de nederländska, skotska, irländska och polska dokumenten.

- **Vägledning kring planeringsprocessen.** Många nationella styrdokument ger vägledning till regioner och kommuner kring planeringens innehåll och process. Detta är fallet i Frankrike, Polen, Nederländerna samt Estland.
- **Regionplaner som huvudadressat.** I de mera hierarkiska planeringssystemen sker konkretiseringen av övergripande nationella principer och strukturer stegvis via den regionala planeringen till den kommunala översiktsplaneringen. Detta sker till exempel i Irland. Ännu tydligare är det i Frankrike, där det saknas ett nationellt planeringsdokument, men där nationalstaten definierar nationella principer för utarbetandet och genomförandet av regionala planer (SRADDET).

#### **Hur involveras regionala och kommunala aktörer i framtagandet av nationella styrdokument?**

Eftersom den nationella planeringen oftast bara har ett begränsat formellt inflytande på den regionala och kommunala planeringen, så är en viktig strategi att involvera kommunala och regionala aktörer i framtagandet av nationella styrdokument.

I samtliga länder finns olika former av samråd där kommunala och regionala aktörer kan bli delaktiga i den nationella planeringsprocessen. Exempel på detta är:

Skottland där planeringsmyndigheter deltar i frivilliga regionala grupper som ska utarbeta vägledande RSS-filer (Regional Spatial Strategies), som aktivt kommer att utforma NPF. I det första steget har lokala planeringsmyndigheter och paraply-organet "Heads of Planning Scotland" också involverats. Redan i ett tidigt skede har det varit ett brett och öppet engagemang.

Nederländerna där samarbetet sker mellan de olika administrativa nivåerna främst med kommuner, provinser och vattenmyndigheter. Dessa aktörer har informerats och konsulterats för att utarbeta dokumentet. För områden där särskilt samarbete planeras kan de aktivt påverka utvecklingen genom deltagande i arbetsgrupper.

Österrike där ÖREK utarbetas i en stor process med olika workshops, konferenser och deltagandeprocesser. Här försöker man fånga större delen av landets planeringskår omfattande den nationella, delstatliga och kommunala nivån. I stora delar bygger det också på faktumet att ÖROK, som leder processen, är en stående konferens där många planeringsaktörer är medlemmar. ÖREK-processen fokuserar även på att

fånga flera olika perspektiv från olika grupper, som till exempel från den yngre generationen.

### Genomförandet av de nationella styrdokument

I de nationella styrdokumenterna uttrycks en medvetenhet om att det i vissa fall behövs detaljerade avvägningar mellan olika nationella intressen. Det finns också en förståelse för att de övergripande målsättningar som läggs fram i den nationella planeringen inte kan genomföras utan andra samverkande styrmekanismer. En stor utmaning i de studerade länderna är att få andra nationella politikområden att i realiteten ta nationella styrdokument i beaktan. Oftast sker det bara om andra politikområden ser en direkt vinst i att göra det. Även om de varit med och påverkat utformningen av det nationella styrdokumentet så verkar grundinställningen vara att först och främst bevaka det egna sektorsintresset snarare än att anlägga och bidra till ett mer holistiskt perspektiv.

Genomförandet och därmed den konkreta avvägningen mellan olika nationella intressen lämnas för det mesta åt den regionala och/eller kommunala planeringen till exempel översiktsplaneringen. På dessa nivåer måste hänsyn tas till en rad olika nationella politikområden och deras mål och intressen. Den nationella planeringen får därmed en mer reaktiv än en proaktiv roll i planeringsprocessen.

Undantaget är Frankrike. Här bygger systemet på att det istället finns regionplaner (SRADDET) som följer tydliga statliga riktlinjer samt att det finns avtal mellan staten och regionerna för att stödja genomförandet av dessa planer. Sakpolitiken på nationell nivå måste vara delaktig i utarbetandet av regionplanerna och ska förhålla sig till regionala SRADDET när de tar fram olika sektorsstrategier. Detta gäller bostadspolitik, transport, energi, klimatförändring, luftföroreningar, biologisk mångfald och avfallshantering.

Genomförandet verkar vara den svagaste punkten vad det gäller de flesta nationella styrdokumenterna. Eftersom många dokument är under utarbetande och det generellt saknas utvärderingar av hur de används på lokal eller regional nivå, så är det svårt att säga något konkret. I stora drag handlar det om:

- **Klargörandet av roller och mandat:** Detta angreppssätt handlar i princip om förtydligandet av ansvar, roller och mandat kopplat till olika nivåer. Denna aspekt verkar vara mest uttalad i den nederländska planeringen där de nationella styrdokumenterna fungerar som medel för att tydliggöra detta och undvika överlappning.
- **Mjuk styrning ("Soft steering"):** I många fall bygger nationella planeringsprocesser på en form av mjuk styrning genom sin

visionära och övergripande karaktär och genom beroendet av en frivillig användning av dokumenten. I princip används de nationella styrdokument till att övertyga aktörer på andra planeringsnivåer snarare än att beordra dem att göra något. Slovenien och Skottland utgör exempel på detta med sitt fokus på informationsutbyte, nätverksbyggande och kommunikation. Det kan även handla om styrning av forskning och användandet av ekonomiska incitament av olika slag.

- **Genomförandepartnerskap:** Ett annat sätt att hantera avvägningar är att sektorsmyndigheter deltar i genomförandet av det nationella styrdokumentet genom medverkan i olika projekt. Österrike har gjort en rad olika insatser för att uppmuntra en frivillig användning av ÖREK. Ett nyckelinstrument för att översätta ÖREK från principer till handling är ÖREK-partnerskapen. I dessa partnerskap samarbetar tematiskt berörda/intresserade ÖREK-medlemmar och andra relevanta aktörer kring ett eller flera arbetsområden i projektarbetsgrupper med syftet att utveckla eller genomföra en rad uppgifter för ÖREK.
- **Investering och pengar:** En annan ansats för att främja användningen av nationella styrdokument är att knyta dem till en tydlig finansieringsmekanism eller konkret genomförandeplan. Irland utgör det tydligaste exemplet genom att man i sin nationella utvecklingsplan 2018 - 2027 (NDP) fastställer de investeringsprioriteringar som kommer att ligga till grund för genomförandet av den nationella planeringsramen. Den totala investeringen ligger på drygt 1 biljon kronor (116 miljarder euro). Lokala och regionala aktörer görs delaktiga i genomförandet genom projekt och program som planeras och genomförs i de olika regionerna.
- **Bindande regional planering:** Frankrikes fokus på regionala planer som nyckelelement för att samordna landets planering, ger regionerna en stark ställning i genomförandet. Dessutom är regionala planer bindande för kommunerna som därför måste ta hänsyn till dem i sin planering.

# Avslutande resonemang

## **Nationella styrdokument**

Vi har i denna rapport studerat den nationella planeringen utifrån processer kring och innehållet i nationella planinstrument, i huvudsak strategiska styrdokument för fysisk planering. Detta som en ingång för att förstå vilken betydelse nationell planering har för ett fungerande planeringssystem där ambitionen är att sträva mot gemensamma mål och värden.

Nedan för vi ett resonemang kring olika aspekter i att bedriva nationell planering baserat på den nordiska och europeiska utblicken. Dessa aspekter kan utgöra grund för diskussion kring hur vi i Sverige kan utveckla den nationella nivåns roll kopplat till den fysiska planeringen.

## **Nationella styrdokuments syfte och karaktär**

Utifrån de studerade länderna kan vi se att de nationella styrdokumenten i huvudsak är av mer visionär och strategisk karaktär. I de fall de inte kompletteras med andra nationella planinstrument av mer regulativ karaktär, kan behovet av en aktiv regional fysisk planering med uttalat mandat att konkretisera och tolka nationella mål och intressen öka. I till exempel Finland är den regionala nivåns roll tydlig i förhållande till staten och regionerna spelar en viktig roll i att översätta nationella mål och intressen.

En annan fråga att reflektera över i detta sammanhang är i vilken utsträckning kommunerna behöver stöttning i avvägningen mellan nationella mål och intressen och i vilken omfattning staten ska styra. Konsekvenserna detta kan få för olika typer av kommuner behöver också vägas in. Detaljerad styrning är mer regulativ till sin karaktär och kan omfatta olika sätt att styra, till exempel med lagstiftning och veton. Nationell stöttning utgörs istället av olika strategiska och ekonomiska beslut som ger underlag för kommunerna att lättare hantera intresseavvägningar och målkonflikter utifrån lokala situationer. Balansen mellan att använda sig av styrande och stöttande nationella planinstrument behöver bland annat ta hänsyn till hur kommunsammansättningen i ett land ser ut och kommunernas och regionernas specifika behov. Det behöver också relateras till vilket mandat olika planeringsnivåer har i systemet.

Detta leder fram till vikten av att tydligt definiera syftet med ett nationellt styrdokument. Det behöver göras i relation till andra planinstrument och dess karaktär, till planeringssystemet i stort och utifrån vilken roll den regionala nivån ska ha. Det är också viktiga att ta ställning till

användningen av mjuk eller ”soft” planering som sker utanför det formella planeringssystemet, men som kan ha relevans för den fysiska planeringen på regional och kommunal nivå som exempelvis i Finland. Någon form av visionärt styrdokument som utgör en ingång i planeringen finns i nästan alla de studerade länderna. Utmaningen är att göra ett sådant dokument konkret nog för att kraftsamla till genomförande.

### **Betydelsen av hur nationell planering är organiserad**

De studerade länderna skiljer sig åt i hur de har valt att organisera sig kring den nationella planeringen, hur ansvarsfördelningen ser ut och hur samordningen med andra sektorsområden hanteras. Oftast ligger ansvaret på ett sakdepartement. I vissa länder står den minister som formellt har ansvar för beslut med påverkan på mark- och vattenanvändningen över andra sektorsdepartement. Danmark är ett tydligt exempel på detta. Andra länder har olika former av samordning för att involvera andra sektorsområden vid framtagande och uppföljning av nationella styrdokument.

Risken för att planeringen bedrivs i stuprör, så kallad sektorsplanering, finns alltid. Vem som är huvudman för planeringen och vilket mandat och ansvar den har i relation till andra sakområden, det vill säga vem som bevakar helhetsintresset, är en viktig fråga för hur slagkraftigt ett nationellt styrdokument kan bli. Hur den nationella nivån har samordnats, vilka som involverats, hur kunskap tagits in, vägts av och förankrats samt vem som tagit de slutliga besluten kring olika styrdokument är av betydelse för hur de kommer att efterlevas.

### **Vikten av samhällspolitisk relevans**

Fysisk planering på nationell nivå är komplex och processorienterad till sin karaktär. Planeringen måste därför utgå från att en dialog förs med en rad olika politikområden. En framgångsfaktor är att vara samhällspolitiskt relevant och knyta den nationella planeringen till viktiga samhällspolitiska frågor som kräver samarbete mellan olika politikområden och aktörer. Detta kan ge mandat till olika aktörer att bli delaktiga i planeringen och genomförandet.

Sammantaget kan vi se att planeringsfrågornas samhällspolitiska relevans är avgörande för i vilken mån de väcker intresse och engagemang hos andra sakdepartement eller politikområden. Lika om de ser en koppling och betydelse av detta för sitt politikområde. Fysisk och rumslig planering berör både direkt och indirekt många politikområden och samhällsprocesser. Ett nationellt styrdokument av visionär och strategisk karaktär bör därför ha till uppgift att förmedla dessa samband.

### **Planeringens samordningsuppdrag**

I de flesta av de studerade länderna har planeringen ett samordningsuppdrag. Med detta menas att planeringen ska hjälpa till att avväga mellan olika intressen så att det kan bli en tydligare och mera samstämmig förmedling av nationella intressen till olika aktörer på regional och kommunal nivå. I många fall bygger den nationella planeringen på att övertyga andra aktörer på olika planeringsnivåer istället för att beordra dem att göra något. Många aktörer är involverade och allt fler frågor är kopplade till en allt större vardagsgeografi där de funktionella sambanden blir viktigare än administrativa gränser. Sammantaget visar detta på att planeringen idag är väldigt komplex.

Erfarenheter från de studerade nordiska länderna och de olika kommunexemplen visar på att samverkan sker både horisontellt över sektorsintressen och vertikalt mellan planeringsnivåer. Statens roll i samverkan ser olika ut liksom hur regioner och kommuner involveras i framtagandet av olika nationella styrdokument, i vilket syfte och utifrån vilka premisser. Det är viktigt att statens roll blir tydligt definierad avseende om staten ska ta en granskande roll för att kunna överblicka i vilken omfattning mål uppfylls av nationella anspråk och/eller en stöttande roll genom framtagande av planeringsunderlag. Det är också av betydelse att klargöra ansvarsfördelningen mellan planeringsnivåerna avseende var målen ska översättas och konkretiseras.

Det är viktigt att tänka på vilka aktörer som ska vara delaktiga för att ge inspel till innehållet i olika nationella planinstrument. En annan viktig aspekt är hur sektorsintressen koordineras vid framtagandet, samt vilken eller vilka aktörer som är ansvariga för att översätta och implementera innehållet i de olika planinstrumenten. Det är viktigt att framtagandet och implementeringen utgår från att engagera och etablera nätverk och forum där kontinuerligt kunskapsutbyte och lärande kring gemensamma utmaningar kan ske.

### **Den nationella planeringens genomförande**

Den generella trenden i Europa av ökad liberalisering, avreglering, subsidiaritet och färre administrativa pålagor har bidragit till att planering alltmer betraktats som ett hinder. Detta har resulterat i att den nationella planeringen i många fall blivit mindre inriktad på markanvändning och mer på ”governance”, ”soft steering”, informations- och visionsarbete.

I syfte att mobilisera aktörer och få till stånd ett förändringsarbete utifrån nationella intressen finns ett antal olika metoder eller ansatser. En gemensam faktor i samtliga dessa är samarbete. Processen kan dock se mycket

olika ut och drivs av olika aktörer. Skottland och Irland lägger till exempel stor vikt på att använda det nationella styrdokumentet som utgångspunkt för diskussioner med parlamentet, olika sakdepartement och allmänheten. Österrike lägger istället mer vikt på att skapa en arena för den nationella planeringen där relevanta aktörer möts och gemensamt driver relevanta frågor.

Nedan lyfts några olika ansatser och för- och nackdelar med dessa:

- *Frivilliga partnerskap*: Frivilliga partnerskap är ett sätt att genomföra nationella styrdokument utan koppling till investeringsplaner. Genomförandet bygger då på att kunna övertyga andra aktörer att bidra. Konfliktyllda och långsiktiga strukturella aspekter riskerar dock att inte tas upp då agendan sätts från samhällspolitisk nivå snarare än professionell nivå. Den stora bredden av aktörer som ingår i partnerskapen kan också leda till oklarheter kring vem som ansvarar för att det nationella styrdokumentet blir genomfört.
- *Projektifiering*: Genom att använda projekt som verktyg kan planeringen knytas till genomförandet. Urvalet av projekt kan dock påverkas av andra faktorer än de mål och ambitioner som de nationella styrdokumenterna uttrycker. Tillgången till medel kan också avgöra prioriteringen av insatser, vilket kan stå i strid med ett övergripande helhetsperspektiv.
- *Investeringsplaner*: Genom att knyta en nationell plan till en investeringsplan eller ett program, som till exempel Irland gör, kommer planeringen närmare genomförandet och får en annan politisk uppbackning. En risk kan vara att det blir mer fokus på enskilda investeringar än på de övergripande strategiska vägvalen.
- *Avtalssystem*: Avtalssystem bygger på förhandling mellan olika aktörer kring olika intressen och hur de ska avvägas. Avtalssystem kan leda till att det blir för mycket fokus på aspekter som kan kopplas till tydliga mål och målindikatorer, som därmed lättare kan ligga till grund för avtal. Mjuka aspekter som till exempel olika sociala frågor kan komma att lämnas åt sidan. Några exempel på avtalssystem är MBT-avtalen i Finland och byvekstavtalen i Norge.



### **Avvägningar och prioritering**

De nationella styrdokumentens formella ställning och bindande kraft varierar i de 11 studerade länderna runt om i Norden och Europa. Den stora utmaningen är att få genomslag för statliga mål, visioner och intressen i efterföljande planering.

De nordiska länderna har en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika planeringsnivåerna och utifrån hur frågorna stegvis konkretiseras. I Finland definieras nationella intressen i generella termer utan geografisk koppling till en karta. Regionerna har en nyckelroll att tolka de nationella intressena utifrån det egna områdets förutsättningar. I Norge och Danmark ger systemet med statliga invändningar en garant för staten att kunna hävda viktiga nationella intressen. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att staten tar ett helhetsgrepp om den rumsliga utvecklingen.

De nordiska exemplen med invändningssystemen är en relativt passiv styrform som i första hand säkerställer att enskilda statliga intressen inte påverkas i en oönskad riktning. Det finns dock inte så många exempel på länder som gör mer proaktiva avvägningar av motstående intressen utifrån en helhetsbedömning. Nederländerna kommer kanske närmast genom att ta fram kartor av olika sektors markanvändningsanspråk. De framtagna kartorna hjälper till att synliggöra intressekonflikter. Det är dock inte meningen att kartorna ska lösa dessa. Det handlar snarare om att skapa en arena för diskussion, att lyfta fram betydelsefulla konfliktområden och identifiera insatser för att ta sig an dessa. Österrike utgör ett annat exempel där man lyfter fram olika teman som behandlas av planerare och politiker genom dialog. Tillsammans formeras partnerskap som tar sig an viktiga frågor såsom motstridiga markanvändningsintressen.

### **Regionernas roll**

Fysiska markanvändningsanspråk hanteras för det mesta inte i den nationella planeringen utan tas omhand i sakpolitiken eller på lägre planeringsnivåer. I de mera hierarkiska planeringssystemen så sker konkretiseringen av övergripande nationella principer och strukturer stegvis via regional planering till kommunal planering och byggande. Den irländska NPF lägger exempelvis stor vikt på den regionala nivån med egna kapitler för varje region. Den regionala planeringen ses som en viktig faktor för att kunna översätta den nationella planeringen så att den lättare kan beaktas i den kommunala planeringen. Ännu tydligare är det i Frankrike, där det saknas ett nationellt styrdokument, men där nationalstaten definierar nationella principer för utarbetandet och genomförandet av regionala planer.

En viktig del av de nordiska planeringssystemen är att det sker en översättning av nationella mål och anspråk stegvis med utgångspunkt i den regionala och lokala kontexten. I Finland är de riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT) väldigt generella. De får en rumslig dimension först på regional nivå genom att landskapen utgör den planeringsnivå där VAT konkretiseras och ges en rumslig koppling som blir juridiskt bindande. På så vis får regionerna en viktig roll i att implementera nationell fysisk planering. Även i Norge har regionerna denna funktion. SPR och de nationella förväntningarna ska till exempel beaktas i de regionala planstrategierna. Det sker således en översättning av nationella intressen på den regionala nivån även i Norge som sedan vägleder den kommunala planeringen.

### **Planeringskapacitet och kompetens**

Nationell planering som bygger på en övergripande vision för landet och omfattar en rad olika politikområden är oftast abstrakt, komplex och inte lätt att varken förhandla fram, förstå eller implementera. Detta förutsätter att planeringen sker tvärsektoriellt och att det finns tillgång till rätt kompetens, kunskap och resurser på alla nivåer. Det kan vara en utmaning för såväl den nationella, regionala som kommunala nivån. För kommunerna, särskilt för mindre kommuner, kan det vara krävande att hantera lokala utmaningar utifrån ett bredare regionalt och nationellt perspektiv. Därför är det viktigt att investera i planeringskompetens på olika nivåer och bland olika aktörer.

I Norge har kommunsammanslagningen inneburit en generell förbättring för planavdelningarna, i och med att kommuner som förr hade mycket små resurser har fått utökad planeringskompetens och ökade resurser. Det finns en tilltro till att den förbättrade situationen ska stärka utvecklingen i kommunerna på lång sikt.

I Danmark finns indikationer på att tillgången på kompetens och resurser påverkar möjligheterna att utmana de statliga intressena i de fall där nationella intressen är otydliga. Större kommuner har större möjligheter att driva en sådan process än mindre kommuner.

## Källor

Boverket, *Översyn kriterier riksintressen Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk*, 2020

Boverket, *Sambanden mellan byggd miljö, teknikutveckling och hållbarhet*, 2020

Boverket, *Slutredovisning av uppdrag angående tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen*, 2017

Boverket, *Samordna planeringen för bebyggelse och transporter! – en kunskapsöversikt*, 2013

Boverket, *Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft*, 2012

Boverket, *EU:s påverkan på fysisk planering - en kartläggning av EU-initiativ inom miljöområdet*, 2011

Boverket, *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*, 2011

Cars, G. et.al. *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, 2017

Dominic Stead, Jochem de Vries & Tuna Tasan-Kok, *Planning Cultures and Histories: Influences on the Evolution of Planning Systems and Spatial Development Patterns*, European Planning Studies, 23:11, 2127-2132, DOI: 10.1080/09654313.2015.1016402, 2015

Emmelin, L. & Lerman, P. *Styrning av markanvändning och miljö*, BTH/Lagtolken AB, 2006

Engström, C-J. *Riksintresse – en dinosaurie eller en nationell planeringsambition? Ett diskussionsunderlag i essäform kring formatet av nationella intressen i rumslig planering*, 2020

ESPON, *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, 2018

Forsberg, H. & Loftsson, E. *Planeringskris och politisk styrning - den fysiska riksplaneringens introduktion* i Statsvetenskaplig tidskrift, Vol 92, Nr 2, sid 113-123, 1989

Nordregio, *Nationellt inflytande i den fysiska planeringen*, 2020

- Prop. 2011/12:118 *Planeringssystem för transportinfrastruktur*
- Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*
- Prop. 1985/86:1 *med förslag till ny plan- och bygglag*
- Prop. 1980/81:183 *om fortsatt fysisk riksplanering*
- Prop. 1972:111 *angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten*
- Reimers, R. Ådén, A-C. Fladvad, L. *Användning av kommunöversikter. en enkätundersökning till kommunernas stadsarkitekter*, 1983
- Rudberg, E. *Från mönsterplan till kommunöversikt. Den fysiska översiktsplaneringens framväxt i Sverige*, 1985
- Smas, L. & Schmitt, P., *Positioning regional planning across Europe*, Regional studies, DOI: 10.1080/00343404.2020.1782879, 2020
- SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling - Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*, Slutbetänkande av Riksintresseutredningen, 2015
- Spatial Foresight, *Internationell översikt av nationella planer*, 2020
- Sveriges geologiska undersökning, SGU, *Om Bergsstaten*, <https://www.sgu.se/bergsstaten/om-bergsstaten/> Hämtad 2020-11-01
- Tarschys, D & Lemne, M. (red) *Vad staten vill - mål och ambitioner i svensk politik*, 2013
- Vägverkets museum Pylonen, *Vägen i kulturlandskapet. Vägar och trafik före bilismen*, 2004





Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)